SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

# Closing The Gaps

## Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security Intelligence Service

Canada

87-04833/

SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

# Closing The Gaps

## Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security Intelligence Service

Security Intelligence Review Committee
P.O. Box 2430, Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

(613) 990-8441

(c) Minister of Supply and Services Canada 1987
Cat. No. JS72-1/1-1987
ISBN 0-662-55229-6

# Preface

This is an abridgement of a special report that the Security Intelligence Review Committee submitted to the Solicitor General of Canada in March, 1987.

Abridgement was required for security and privacy reasons.

But we have been careful to keep the thrust and substance of our report intact. Our recommendations appear in full here, except that we have edited out the name of one sensitive unit.

At a few points we have added background for the benefit of general readers.

When we presented our report to the Solicitor General, we urged him to make such an abridgement public to help clear the air. We are encouraged that, in consultation with the Director of CSIS, he has decided to do so.

We hope this signals the Service's determination to lay the ghosts of past problems and get on with the tasks of giving both official languages their due and opening up channels of communications in staff relations.

Security Intelligence Review Committee

June 1987

# Contents


*Page*

1. Introduction ..... 1

**Part I — Official Languages**

2. A Culture Gap ..... 7
3. An Official Languages Plan ..... 11
4. Unilingual Messages ..... 13
5. Unilingual Reference Documents ..... 19
6. Language Profile of Positions ..... 21
7. Language Training ..... 27
8. The Sir William Stephenson Academy ..... 31
9. Continuous Work-related Training ..... 33
10. Bilingualism Bonus ..... 37
11. Position of the Chief, Official Languages ..... 39

**Part II — Staff Relations**

12. Communications Gaps ..... 43
13. Grievances ..... 45
14. Performance Appraisals ..... 49
15. Conversion ..... 51
16. The Limits of Criticism ..... 55
17. Lateral Transfers ..... 57
18. Promotions ..... 59

# 1. Introduction

**Men will not receive the truth from their enemies, and it is seldom offered to them by their friends.**

Alexis de Tocqueville
*Democracy in America*

We have made this a candid report. Taking our cue from Tocqueville, we believe that, as friends of effective security intelligence for Canada, we serve it best by stating our conclusions frankly.

Our topics are official languages practices and staff relations in the Canadian Security Intelligence Service. In a special study done in 1986 at the request of the Solicitor General of Canada, we focused on Quebec and the National Capital Region, including Headquarters and the Ottawa Region, where tension seemed to be highest. This is the foundation of the present report.

We do not pretend that our inquiry was exhaustive But, by giving a hearing to every employee and former employee of CSIS in Quebec and the National Capital Region who wanted to tell us about a problem, then following through by interviewing managers and other employees and by examining pertinent files, we believe that we learned enough to sketch a lifelike portrait of the fundamental issues and to suggest practical ways of addressing them.

### Gaps in Culture and Communications

On the official languages side, we found a culture gap — not enough real commitment to the government's official languages policies and not enough real understanding of the Francophone culture that shapes the thinking of one in four Canadians. Despite good intentions at the top and legitimate pressures from staff, CSIS too often acted like an essentially Anglophone institution with French-language capability as a troublesome frill.

In staff relations, a communications gap separated management and staff. It could be blamed partly on transition, which forced management to make snap decisions founded more on intuition and experience than on well-understood policy or systems. But the problem went deeper, to habits of secrecy and nostalgia for an hierarchical command structure.

### Continued Respect

After stating the issues this bluntly, we wish to make it clear that we concluded our inquiry with continued respect for the Service as a national institution and for the men and women who work for it at all levels.

We discovered neither conspiracy nor conspirators. This is, of course, both good news and bad. Clearly, it would have been unfortunate had we found a small group acting in concerted defiance of the laws of the land and of management's directives. But at least we could have fingered the conspirators, wrenched their hands from the levers of authority and waited for time to restore normalcy.

In this vein, we can dispose immediately of three issues — Freemasonry, the so-called Haig-Brown Report, and "double-dipping".

### Freemasonry

Early in our inquiry, we were given a clear impression that there is a network of Freemasons within CSIS, particularly in the upper echelons and in certain crucial sectors like Personnel Services.

There is no doubt in our minds that an "old boys' net" of RCMP veterans exists within the Service. But we did not find it necessary to pursue Freemasonry as such very far. We believe that the steps we recommend will prevent discrimination against Francophones and other identifiable groups.

### Haig-Brown Report

Much has been made of the so-called Haig-Brown Report, a collection of memoranda by two Army officers, Capt. R.L. Haig-Brown and Maj. V.H. Prewer, seconded to the RCMP during the Second World War to advise on the organization of personnel selection. This report perpetuated some unacceptable ethnic stereotypes.

We were not entirely convinced by claims that the Haig-Brown Report never had any impact. But, in the final analysis, we agree that its interest is now historical. We unearthed no evidence at all that it guides personnel management in CSIS.

### Double-Dipping

The third issue that can be disposed of immediately is "double-dipping" — the claim that about 280 employees with 20 years or more of service with the RCMP as of July 16, 1984, when they joined CSIS, should get both a full pension from the RCMP and full salary from the Service.

Through legal action and media coverage, double-dipping has attracted attention out of proportion to its real importance. While many of those who would benefit enjoy dreaming of such a windfall, few have serious hopes.

We are not persuaded by arguments that management opposition to double-dipping is related to the fact that the leaders of the group pressing for it are Francophone. The reasons given by Mr. Justice Pierre Denault of the

Federal Court of Canada in his August 1, 1986, dismissal of the action for double-dipping seem sufficient to us. Double-dipping fails on notions of equal pay for equal work; there is no need to invoke discrimination as an explanation for management's opposition to it.

### Profound Disappointment

But there were many other issues that could not be disposed of this quickly. Indeed, we were profoundly disappointed with what we found. We would not have guessed that such tension between Anglophones and Francophones persisted nearly two decades after adoption of the *Official Languages Act* with all-party support in Parliament.

Nor was it clear that management had all the facts and understood all the implications of a situation that, in the final analysis, fundamentally challenged its policy-making authority.

We hope that our inquiry and a parallel study by the Commissioner of Official Languages will help clear the air and diminish tension. Information we received in the last month of 1986 gives us some room for optimism that our work has helped accelerate needed change.

### Methodology

Before we conclude this general introduction, it might be useful to forestall questions about our methodology by describing it in some detail.

Interviewing was the heart of our approach. We engaged a special investigator, Pierre Gagnon, a Quebec City lawyer with a background in labour-management relations. From April to October, 1986, he conducted 141 interviews with 132 different persons. The average interview lasted an hour and 45 minutes.

We authorized him to promise confidentiality and anonymity to our sources, except to the extent that certain allegations had to be repeated to the persons concerned so they could reply.

At least one meeting was held with every CSIS employee and former employee who asked. We would like to record our thanks to both management and the Association of Employees of CSIS for letting all employees in Ottawa, Montreal and Quebec City know about our mandate, who our investigator was and how to reach him by telephone.

We also initiated meetings with certain employees. In these cases, great emphasis was placed on the free and voluntary nature of the sessions. Some meetings were arranged with employees selected at random, to sound the opinions of the "silent majority", others with people we had reason to think knew things we wanted to know.

Our inquiry included, of course, extensive meetings with managers, both in the Quebec and Ottawa Regions and at Headquarters. One purpose was to obtain explanations for situations described by employees and to gain access to documents. Far from contradicting everything the employees said, the management team helped us examine allegations in light of the history and the nature of the Service.

We also maintained contact with the Office of the Commissioner of Official Languages, which was conducting its own audit of CSIS compliance with the *Official Languages Act* and the official languages policies of the Government. Following an agreement to avoid unnecessary duplication, we left it to OCOL to make a systematic study of the Service's linguistic capacity.

**Acknowledgement**

The Committee would like to express its deep appreciation of the energy and dedication that Mr. Gagnon brought to his task. His perceptiveness and unwavering objectivity made an invaluable contribution to the preparation of our report.

# Part I

# Official Languages

## 2. A Culture Gap

It is no easy matter to choose a tone for an overview of the official languages situation in CSIS. We saw hopeful signs including:

(a) the obvious concern of the Director;

(b) the appointment of a Chief, Official Languages in May, 1986, and his speedy preparation of several key policies including the "action plan for official languages";

(c) the end of a moratorium on the usual obligation on unilingual employees to learn the second language within two years of appointment to bilingual positions; and

(d) decrees that all recruits admitted to the Sir William Stephenson Academy from the autumn of 1987 must be bilingual and that courses there will be given in both official languages.

This is an impressive list of improvements ... for the future. Its greatest flaw, perhaps, is the weakness of the Service's record on official languages to date.

### The Anglophone Backdrop

By heritage and inclination, CSIS has been fundamentally Anglophone. French is its second language, ill-mastered and used mainly so far in a vast (though still insufficient) exercise of translation. The language of its mind and heart has been English.

There are clear historic reasons for this. The Service has its roots in the RCMP. While the Force has made strong efforts over the last two decades to Canadianize its attitudes and image, this tendency was much less marked in the Security Service, out of which CSIS grew.

The inherited Anglophone orientation has been reinforced by Canada's membership in a select security club, one that embraces only Anglophone countries — the United States, the United Kingdom, Australia, and New Zealand — apart from bilingual Canada. While we understand that CSIS has developed harmonious relations with other foreign intelligence services, none have had the intimacy, spontaneity or the influence found within this club.

### The Canadian Setting

Official bilingualism is, however, a Canadian reality. It is evident that Francophones quite properly insist on respect for rights set out in the Constitution, in law and in policy.

CSIS has workaday reasons to meet the requirements of official bilingualism. It cannot shut its eyes and ears to French-language sources. Information communicated to the Service in French should be dealt with in that language, to avoid the risk of losing some of the sense in translation. This risk must be taken when little-known foreign languages are involved, but French is not a foreign language in Canada.

More important perhaps, employees generally work more efficiently in their own language and more easily reach their potential in service to CSIS and Canada.

Thus official bilingualism is also a key to the CSIS reality.

### Precept and Practice

The need for official bilingualism is not openly challenged in principle within CSIS, but corrosive debate continued about how it could and should be applied in practice.

Interviewing during our inquiry left us fully confident of the realism of most Francophone employees; they do not expect to communicate with the regional office in Vancouver, say, in French.

But more than one key Anglophone made it plain that their goal was to meet no more than the full formal requirements of bilingualism. That is, they preferred to use French only when absolutely required to by law or policy and even then with exceptions based on their personal definitions of "urgency".

In this view, Francophones have a right to use their mother tongue, but it is "unrealistic" to exercise this right when they are almost all bilingual and are dealing with something as important as national security. "Realistic" Francophone employees, it is said, recognize that every urgent or important message should be sent in English.

We do not accept this as "realism" in light of the Canadian and CSIS realities discussed above. One result if this became the norm would be that a message written in French would automatically be labelled unimportant — further weakening the position of French as a language of CSIS.

### Grandfathering

Another element in Anglophone attitudes is the position of unilingual employees who have always worked in English. It has come as a shock to find that unilingualism could limit their careers.

Some see themselves as victims of the Service's striving toward bilingualism and insist that the official languages program "grandfather" them by requiring bilingualism in promotion competitions only for newcomers to the Service.

"Any affirmative action in favour of Francophones will bring about a backlash of a magnitude much greater than anything coming out of Quebec", one rising CSIS manager asserted at a meeting attended by our investigator and about 20 members of the CSIS staff.

"Damned if we do and damned if we don't", another CSIS manager sighed in an interview as he mused over the conflict between Francophone and Anglophone claims.

### Insecurities and Hopes

This conflict comes against the background of great hopes that the creation of CSIS raised in the Quebec Region. After the McDonald and Keable inquiries, CSIS represented a chance to make a new start. It was also an opportunity to put RCMP practices behind and get official bilingualism onto a solid footing from the start.

Then came a two-year moratorium under which unilingual persons could be appointed by CSIS to bilingual positions without the usual requirement to learn the second language within two years. CSIS management also quickly decided that until further notice, instruction at the Sir William Stephenson Academy for new intelligence officers would be given only in English.

CSIS appeared in the eyes of Francophone employees to be turning back the clock. Not surprisingly, some got the impression that their language rights would remain hostage to the Anglophone majority unless they formed a cabal so effective that the Service could not ignore them.

There may have been no avoiding some of the hasty decisions that CSIS managers admit marked the hectic early phases of transition. That is now history. In fact, we reached the conclusion that some of the apprehensions of French-speaking employees were unfounded or not proven.

What seems more to the point is that the grave discontent that resulted among Francophone employees was apparently not foreseen and steps were not taken — at least to explain that the situation was temporary, forced on the Service by circumstances.

### The Francophone Milieu

This reflected the culture gap we spoke of in the general introduction. It can be measured in the following story.

The English version of a psychological test administered in "conversion", when surveillants competed for jobs as intelligence officers, included this question: "Do you prefer Washington or Lincoln as President?" The question seems an odd one to ask a Canadian and, indeed, this was recognized to a degree. In the made-in-France, French-language version the following question was substituted: "Do you prefer Pasteur or Lyautey?" Every schoolchild, Anglophone or Francophone, knows about Pasteur, of

course. But Lyautey? It seems he was a French colonial administrator and minister of war for a few months in 1916-17. How his could be considered a household name anywhere in Canada is not easy to see.*

In isolation, this story would be funny. Unfortunately, it betrays serious ignorance of the Francophone milieu.

### Fears Understandable

Management did not seem to realize how deeply feeling about official languages runs among Francophone employees or how sincerely held are fears that CSIS would forever treat Francophones as second-class employees. It was unable, therefore, to identify and eliminate the causes of friction in advance.

The most dangerous result for the future — one that must now be guarded against — is that key managers, baffled by the anger in French Canada and obsessed with the notion that a few "troublemakers" or "whiners" are to blame, fail to take seriously the right that Francophone employees have to work in their own language.

---

* We might suggest, in passing, that Canadian subjects would be more appropriate in both English and French versions of any such tests used by the Service.

# 3. An Official Languages Plan

In later chapters, we will examine a number of specific situations and make correspondingly specific recommendations. But a general framework is needed for bilingualism in the Service, so we first recommend

> **(1) that a Special Official Languages Plan be implemented for a period of 24 months.**

A formal plan would establish an objective base on which management and employees could assess progress, free of unrealistic expectations or unnecessary fears. Perhaps more important, it would help establish a stronger institutional basis for bilingualism in the Service. Other recommendations in this report would be integrated in the Special Plan.

### Adequate Priority

To assure adequate priority for implementation of the Special Plan, we recommend

> **(2) that, during this period, a new, temporary position be created, namely that of Deputy Director, Special Projects, primarily to oversee the implementation of (a) the Special Plan, including our recommendations on official languages as approved by the Solicitor General of Canada, and (b) our recommendations on staff relations as approved by the Solicitor General of Canada.**

Ordinarily we would shy away from adding another layer to the bureaucracy. But, in this case, we see a clear need for extra effort in the short term, both on official languages and in staff relations.

It would not be reasonable to place this burden on either the Chief, Official Languages (whose mandate does not extend to staff relations in any case) or the Deputy Director, Administration. They both have their hands full with their regular duties.

We would also stress that our recommendation envisages Deputy Director, Special Projects as a temporary position. When the plan ends and the job is done, it would vanish and the incumbent would leave. We see the incumbent as a senior official, already in government, seconded to CSIS solely for this task.

This Deputy Director could not, of course, do it all alone. A small staff should be attached to the position. In addition, we recommend

**(3) that, during this period, the Deputy Director, Special Projects be assisted by a consultative committee made up of persons from outside the Service.**

Such a committee could include experts from Treasury Board, the Department of the Secretary of State, even private consultants with experience in the promotion of French as a language of work.

### Progress Report

No plan is any better than its results; evaluation is an indispensable step. So we recommend

**(4) that, 18 months after the Special Plan begins, progress be assessed by the Deputy Director, Special Projects, in cooperation with the consultative committee, and that a written report be made, through the Director of CSIS, to the Solicitor General of Canada for action as required.**

# 4. Unilingual Messages

"Anger" is not too strong a word to describe feelings in the Quebec Region and the Quebec City District over the large number of messages received from "Ottawa" in English only.

It cannot be dismissed as the work of a few malcontents. While many of our sources dissociated themselves from the style in which formal complaints have been made, Francophone employees in general feel put down because their employer does not communicate with them in their own language.

### Good Intentions But ...

Evidence of good intentions is easily found. On May 13, 1985, the Director sent a strongly worded telex reminding Headquarters staff of their obligation to write to the Quebec Region in French or in both official languages.

More recently, in an August 7, 1986, memorandum to Deputy Directors, the Director identified official bilingualism as one of four priorities for the coming year. We understand that each deputy director is to be evaluated on the achievements of his division with respect to all four priorities. We hope this will be more effective than the 1985 telex.

For actual results in the short term were disappointing. At least as late as October, 1986, Quebec was still getting messages in English only. "French version to follow" was sometimes added — but not always. Even when a French version did follow, it was commonly after a lapse measured in weeks.

One manager in Quebec told us that instead of fanning resentment by distributing unilingual English documents, he outlined them orally at staff meetings.

### New Initiatives

In support of the Director's initiatives, we now recommend

> **(5) that during the period of the Special Plan, all documents (written, audio or audio-visual) issued by Headquarters be in bilingual form. However, the Director could approve a complete list of categories of documents which, by way of exception, could leave Headquarters in one official language only.**

It would then ordinarily be unacceptable to send documents in one language, even with the promise of a version in the other official language to

follow. But the Director could make exceptions to cover truly urgent cases and communications dealing with local, specific or purely personal concerns.

So official languages requirements are fully understood at every level of the Service, we recommend

> **(6) that the Office of the Commissioner of Official Languages and the Chief, Official Languages develop jointly, for distribution by July 1, 1987, a practical guide stating and illustrating the rules governing the language(s) to be used in written and oral communications within the Service and between the Service and outside interlocutors.**

We might note in passing that we have often been told that CSIS employees have not given members of the public the choice of official language as required by government-wide policy. So we take this occasion to recommend

> **(7) that, in the Ottawa and Quebec Regions, each interview with a person who is not an employee of the Service begin with a check of which language he or she prefers.**

### Bilingualism Requirements

The messages situation is complicated by the fact that English-only communications come not only from Headquarters but from Ottawa Region.

We understand from the Office of the Commissioner of Official Languages that Headquarters (simply because it is national Headquarters) has a clear obligation under official languages policy to communicate in French with the Quebec City District, which is formally designated a unilingual French office, and in either French or both official languages simultaneously with the Quebec Region in Montreal, which is officially a bilingual office where French is the primary working language.

But Ottawa Region, because it is a bilingual office itself and is not a Headquarters unit, may communicate in either or both English and French with all other federal offices — even unilingual French offices. We will return to this question later.

### Travel Notices

In reviewing 12 of the complaints submitted to us and to the Commissioner of Official Languages about unilingual English messages, we found that one Headquarters unit accounted for the overwhelming majority.

While we did not check the contents, most of the messages this unit generates are travel notices — usually just five or six lines of standardized wording, alerting region and district offices that certain potential targets will be in their territories.

Under government-wide official languages policy, they should be sent to Montreal either in French or in both English and French because they originate at Headquarters.

"Urgency" is often cited as an unavoidable reason for lapses from official languages requirements, and we acknowledge that these notices often have to circulate very quickly; the travel concerned is sometimes just hours away, so lengthy translation delays could interfere with operational efficiency.

But we do not see the need for translation at all. Given the telegraphic style employed, anyone with a lexicon of a few hundred words could originate travel notices in either official language. In fact, it appears that CSIS now has a computer program with a bilingual format for messages, which means the writer simply fills in the blanks with names and numbers.

### Ottawa Region

A second major source of unilingual English messages was an Ottawa Region unit that, for security reasons, we do not name in this abridgement. It accounted for more than 40 per cent of the messages cited in a thirteenth complaint that we examined separately from the 12 cited earlier.

According to the letter of the rules on official languages, these messages could be sent to Montreal in English only. The reason is that they came from the Ottawa Region, not Headquarters.

But this unit fulfils a national function related to the fact that Ottawa is the national capital. The intelligence it gathers is sent throughout Canada, and it seems logical to us that such work done for all regions should be communicated in both official languages.

The spirit of bilingualism surely calls for more than the legalistic minimum, in this case.

### "Urgency"

We were confronted, as usual, with the "urgency" issue, but concluded again that there is often less to it than meets the eye. When a report must be translated from a foreign language into English anyway, why is there not simultaneous translation into French?

Our scepticism about "urgency" as a refuge is also fed by the fact that material in French was apparently translated into English, but not the other way around. If waiting for translation into English was not an intolerable

obstacle to operational efficiency, why would waiting for translation into French?

It exceeds our mandate to suggest changes in the Government's overall official language policies. But we do recommend

> **(8) that the Service, as a matter of policy, make [the Ottawa Region Unit mentioned above] subject to the Headquarters official languages régime for purposes of communications with bilingual and French-language offices.**

### Borrowed Text

The third major source of unilingual English messages cited in the thirteenth complaint was a Headquarters unit. These messages did contravene government official language policy.

A number of excuses could be advanced for transmitting these messages in only one language. In several cases, a considerable portion of the text was reproduced from material sent in English by foreign intelligence services or other federal government agencies. The Service did not feel obligated to translate English texts — either domestic or foreign — that it did not originate.

We note, however, that all intelligence received in French was systematically and promptly translated into English. One message included material that was originally in German, and the effort was made to translate it into English, but not into French.

As applied by this unit, translation was a one-way street that permitted Anglophone employees to receive all messages in their own language while Francophone employees did not.

### "Authenticity"

Retaining "authenticity" could also be cited as a reason for not translating material originating outside the Service. But this falls apart under examination. Carried to its logical conclusion, it would stand in the way of translation into English, even from foreign languages. It would mean not translating statements by human sources in languages unknown to intelligence officers who needed to understand what was said. These are obvious absurdities.

Two of the messages we examined were addressed specifically to an Anglophone intelligence officer. Should Headquarters communicate with a Quebec Region employee for operational purposes (and not in connection

with the employee's personal file) in the first official language of the employee?

We think that the spirit of official bilingualism calls for messages in both languages simultaneously or in French in such cases. Messages related to operations are potentially of interest to other employees in the Region. The first official language of the officer concerned should not be a problem. Any employee in the Quebec Region can be expected to be at home in French — as this particular officer is.

Again, the issue of "urgency" arose. With one possible exception, it did not appear to us that the messages cited in the thirteenth complaint were too urgent to await translation within a reasonable time — five days, say.

### Translation Facilities

The reality, as it appeared to us, was that the Service simply did not have facilities to handle translation from English to French quickly enough. Therefore, we recommend

> **(9) that the Service give priority to expanding its facilities for translation of materials into French quickly enough that the requirements of operational efficiency and of official languages policy do not conflict.**

# 5. Unilingual Reference Documents

During our inquiry, in July, 1986, CSIS published a Directive Writers' Guide in English only.

While there may be exceptional occasions when it is truly impossible to provide employees with operational messages in the appropriate official language, reference documents must be made available in both languages simultaneously, without fail.

Employees whose working language is French are entitled to the same assistance in carrying out their duties as those whose working language is English. That is surely clear from the Constitution's pledge of "equality of status" for English and French and "equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada" (section 16 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*). We recommend

> **(10) that the Service publish in 1987 a French equivalent of the Directive Writers' Guide.**

We did not have an opportunity to determine whether other basic documentation was also currently available in only one language. So we recommend

> **(11) that the Service publish by December 31, 1987, a French version of any guides or manuals that have been issued in English only.**

# 6. Language Profile of Positions

Near-monolithic English unilingualism at Headquarters underlay the inability of the Service to meet the requirements of official languages policy.

We heard allegations, mainly from Francophones but also from a few Anglophones, that Headquarters has failed since July 16, 1984, to identify a sufficient number of bilingual positions in Ottawa.

In addition, under the moratorium described in Chapter 2, some positions were designated bilingual but staffed with incumbents who did not have a truly functional knowledge of French.

### Complaints

Many complaints have been filed with us and with the Commissioner of Official Languages, protesting the designation of certain key positions at Headquarters as level BBB bilingual non-imperative (BNI). BBB is the intermediate level of second-language proficiency set by the Public Service Commission. Francophones see the BBB-BNI designation of a position as meaning "a minimal knowledge of French would be appreciated but is not a selection criterion". The lack of bilingual imperative positions perpetuates the status of French as a language of translation.

BBB-BNI designations also, incidentally, undervalue the bilingualism that Francophones have worked to attain. If positions were designated as bilingual imperative in accordance with actual needs, many would have gone to Francophone employees, who are generally more bilingual than their Anglophone colleagues, helping to restore some degree of linguistic balance at Headquarters.

The moratorium on language training benefited unilingual Anglophones in practical terms. This advantage was perhaps temporary, but it came at a crucial and decisive moment when career paths to the top were being established.

### Anglophone Needs

While Anglophone employees in Ottawa, at both the Region and Headquarters, have varied attitudes, most clearly oppose any tightening of language criteria. We discussed the threat of "backlash", in Chapter 2. Many unilingual Anglophones believe themselves unable to learn French. Thus they view the designation of positions as bilingual imperative as, at the very least, a roadblock in their career paths.

Given the distance that the Service has to make up, our emphasis in this report is on meeting the requirements of official bilingualism.

But the concerns of Anglophone employees must be seriously taken into account. Some of our recommendations have particular relevance for them — notably those in the next chapter on second-language training, which will open bilingual jobs to more Anglophones, and on the Service's intentions with respect to unilingual employees now in bilingual positions.

We hope it is also clear that there should always be room for satisfying and useful careers at the regional level in only one language, even if many jobs, especially at Headquarters and especially at the top, require bilingualism. Other federal agencies have implemented official bilingualism without condemning unilingual employees to stagnation in meaningless work. There is no reason why the Service cannot do the same.

### Two Periods

As a mitigating circumstance, CSIS argues that during its first two years, the demands of transition forced it to neglect official languages needs. It says that things are getting back on track now.

To fully understand the situation, it helps to distinguish the "moratorium" period and the "post-moratorium" period.

CSIS documents dated September and October, 1984, describe the decision by the Executive Committee in September, 1984, to apply the moratorium. It is sometimes claimed that the moratorium lasted just one year, but the facts seem to indicate that it continued as much as two years. In any case, language training began in September, 1986.

The Service maintains that, without this temporary, exceptional measure, it would have been impossible to staff key positions with people who had the necessary operational abilities; early language training on a full-time basis would have defeated the purpose by removing these qualified people from their desks at a critical time.

### Impact on Communications

We heard reports that the moratorium was perceived as excusing employees from communicating in French with their Francophone subordinates, with the Quebec Region in general and with Francophone members of the public. We do not have documentary evidence of this, but a circumstantial case is suggested by the fact that French was commonly not used when it ought to have been.

Management also seems to have been miserly with information to employees about the moratorium. Undoubtedly it did not want to fan the flames and perhaps it also hoped to keep some leeway for adjustment to changes in the situation.

But secrecy also sowed the seeds of turmoil by allowing Francophone employees to imagine what they would. Given the culture gap we have identified, there is no need to suppose malice or bad intentions on the part of management. But the astonishment and resentment among Francophone employees are equally understandable.

### Post-Moratorium Period

Now we have entered the post-moratorium period when, management says, the situation has been corrected to a large extent. However, we still saw surprising delays.

On May 19, 1986, the CSIS Executive Committee approved the concept of an Action Plan on Official Languages. A guide for preparing such a plan was given on June 5, 1986, to all directors general.

Among other things, it required completion of a form entitled "Report on language requirements of positions and linguistic capabilities of incumbents" for evaluation by the Chief, Official Languages. It also required each unit to set objectives and timetables for compliance with official languages policy in three areas — language of service to the public, language of work, and full participation of the two official language groups.

### Gaps in Response

A progress report dated September 2, 1986, shows that not all units complied with the August 31, 1986, deadline for submission of their reports.

Also, since some incumbents may claim to be more bilingual than they are, returns must be checked against official documents — time-consuming work for which the Chief, Official Languages had not yet, incidentally, been assigned appropriate staff.

In light of this, the Chief asked for lists of employees:

(a) occupying positions described as bilingual imperative and bilingual non-imperative;

(b) receiving a bilingualism bonus;

(c) who have taken language tests (with results); and

(d) who have followed a language training program.

There appeared to be delays in providing these basic documents to him. Certainly he did not have them to show us when we asked. So the Chief was unable to implement certain Senior Management decisions.

For example, Service policies stipulate that language training be given full priority for employees occupying positions for which they do not meet the

language requirements. But, as we have seen, the Chief was not able to identify who belonged to this category of employees. He could not find out, therefore, whether they had been notified of the conditional nature of their appointment so he could:

(a) inform them if necessary that they had two years to achieve the language profile required by the position, and then

(b) put them on the priority list for the language school.

In other words, the moratorium officially ended, but its problems continued. We recommend

**(12) that the Service draw up by March 31, 1987, lists of those employees (a) occupying positions described as bilingual imperative and bilingual non-imperative, (b) receiving a bilingualism bonus, (c) who have taken language tests, with the results of those tests, and (d) who have followed a language training program.***

## Competitions

Job competition notices were distributed as recently as September and October, 1986, without reference to the Chief, Official Languages for approval of the language requirements. None of the jobs were designated bilingual imperative. We recommend

**(13) that no vacant position be staffed or made the object of a selection competition until the Chief, Official Languages has established the language profile of that position.**

We also recommend

**(14) that before the end of the Special Plan, a bilingual imperative designation be given to all vacant positions at Headquarters (a) at the IO-5 level or higher (or the equivalent) or (b) identified by the Chief, Official Languages as being in daily contact with the Quebec Region,** and

**(15) that EX and higher positions be designated bilingual imperative to the extent**

---

* Because of unavoidable delays in our submission of the special report, these dates were unrealistic. We would now suggest a deadline of June 30, 1987.

**provided for by Treasury Board rules on the following schedule: (a) EX-1 positions by January 1, 1989, (b) EX-2 positions by January 1, 1990, and (c) EX-3 and higher positions by January 1, 1991.**

Let us point out that recommendations 13 and 14 refer to positions that are or become vacant, and recommendation 15 calls for a bilingual imperative designation only in those geographical and functional areas where Treasury Board rules already require it in other federal agencies. Some positions would remain bilingual non-imperative or even unilingual.

In order not to tie the hands of the Service too tightly, we also recommend

**(16) that, during the Special Plan, the Director have the authority to designate particular positions among those contemplated in recommendations 14 and 15 as bilingual non-imperative.**

We note that the BBB level of language skill is not very great and that facility in the second language can fade if it does not get regular exercise. Therefore, we recommend

**(17) that there be a mandatory review of employees' language qualifications every five years.**

### Recruitment

In the long term, the way to overcome problems in meeting the language profiles of key positions is to ensure that bilingualism is widespread in the staff at all levels. We reiterate here a recommendation we made in an earlier report —

**(18) that continued emphasis be placed on bilingualism as a recruitment criterion.**

As an important means of doing this, we further reiterate a past recommendation

**(19) that the Service carry out open, active recruitment of candidates, preferably bilingual, on English and French university campuses.**

In seeking bilingual employees, the Service must also keep in mind the need to recruit more women and more Canadians of neither English nor French extraction, to end clear imbalances in the present makeup of its staff.

Both women and Canadians of neither English nor French extraction can, of course, be bilingual. Canadians of neither English nor French extraction are also, perhaps, more likely than other recruits to enhance the Service's capacities in non-official languages.

We note that full participation of members of the two official-language groups (regardless of ethnic origin) is among the goals of CSIS official languages policy. With this in mind, we consolidate with this report two other recommendations we have made before —

> **(20) that the recruiting pool be widened and that CSIS structure its hiring and staffing processes to ensure adequate Francophone recruitment,** and
>
> **(21) that more Francophones be hired at senior levels, especially in the operational stream.**

Increased recruitment of bilingual Francophones must not, however, become a way of making bilingualism more widespread while dodging the employment of bilingual Anglophones and the provision of effective second-language training.

# 7. Language Training

There was good news about second-language training: on September 15, 1986, the moratorium officially ended.

Six types of training were envisaged — full-time courses offered by the Public Service Commission; basic courses (full or part time, cyclical, evening, etc.); development courses; specialized courses; immersion, and in-house courses. This suggests a welcome degree of flexibility that may help keep operational demands from blocking training needed by key personnel.

## Priorities

The policy also set a clear order of priority for training, in descending order, as follows:

01 unilingual employee appointed to a bilingual position (conditional appointment);

02 unilingual incumbent of a bilingual position in order to comply with the requirements of his/her position;

03 bilingual incumbent of a bilingual position who must upgrade his/her language skills;

04 unilingual incumbent of a unilingual position who wants to go on language training.

In September, eight employees in group 01 enrolled full time in Public Service Commission courses at the Carson Road school. Some 50 employees enrolled in Public Service Commission evening courses. And fee reimbursement was approved for five employees attending outside evening courses.

All these employees are Anglophones learning French, and most work at Headquarters. The rest work for the Ottawa and the Toronto Regions.

A number of Francophones could also surely benefit greatly from language courses, since fluency in English will be a prerequisite for admission to the top echelons in the Service.

## Effectiveness of Second-Language Training

A fundamental problem lies in the fact that many employees, both Anglophone and Francophone, do not believe in the effectiveness of language training.

It was English-speaking employees who were most forceful in telling us that it is pointless to pay someone to spend six months at Carson Road when that person lacks strong motivation and will return to a unilingual English environment (especially in the Ottawa Region) where the second-language skills will soon fade. For their part, Francophones do not consider an employee with only BBB in French really bilingual.

We are impressed with arguments that immersion is the most effective technique of second-language training. We recommend

**(22) that the Service seek out ways to permit immersion in the second language.**

### The Extent of Second-Language Training

The effectiveness of second-language training also has an institutional dimension. This has to do with the number of managers and employees who become not just bilingual but sufficiently bilingual.

In and of itself, a few additional Anglophone employees at the BBB level in French will not change much. The Service will not be functionally bilingual until employees can address their superiors in their own language knowing that they will be understood and that fruitful dialogue is possible.

While statistics on the gap between bilingual staff and bilingual needs are hard to come by, it seems reasonable to fear that at the current rate of full-time second-language training, it will take some considerable time just to deal with employees in priority groups 01 and 02. Therefore, we recommend

**(23) that, by the end of the Special Plan, the Service have in place a schedule for the language training of all unilingual employees occupying positions designated bilingual (imperative or non-imperative).**

### Unilingual Incumbents

The issue of unilingual employees in bilingual positions has yet to be faced squarely. What will become of those who

(a) are not admitted to language training courses because a pretest rates them as "untrainable";

(b) refuse or fail to enrol in courses;

(c) fail courses; or

(d) pass but subsequently lose their ability to function in the second language?

We admit that the problem is a thorny one; it will be difficult, if not impossible, to please everyone. But it must eventually be faced, so we recommend

**(24) that the Service officially decide by July 1, 1987, how it will deal with unilingual employees in bilingual positions who (a) are not eligible for second-language courses, (b) refuse or fail to enrol in such courses, (c) fail such courses or (d) eventually lose their ability to function in the second language.**

# 8. The Sir William Stephenson Academy

We have said elsewhere that we are impressed by the speed with which CSIS established a training program for recruits. But in the context of official languages policy, the achievement was not without serious flaws.

To recapitulate, as part of the moratorium on official languages policy during transition, the Service decided that training at its Sir William Stephenson Academy would initially be offered in English only.

There was also a noticeable linguistic imbalance in the first class — one lone Francophone. In the rush of transition, the precaution was not taken of checking the mother tongue or languages spoken by the 3,400 candidates before the "survivors" of the initial screening appeared before the national selection board.

Recalling the problems, one highly-placed source acknowledged to us, "We goofed." He told us that he was quite angry at the time that he was not informed two or three months earlier of the underrepresentation of Francophones — and women too — in the first class.

The first faculty, as well, was composed almost entirely of unilingual Anglophones.

We recommend

> **(25) that the Service officially designate the Sir William Stephenson Academy as a bilingual unit.**

As it is related to recruitment, we also reiterate here a recommendation we have made before —

> **(26) that CSIS hire with the briefest of delays a French-language polygrapher.**

# 9. Continuous Work-related Training

We heard a range of complaints about professional development programs. Francophone employees told us that not enough courses were given in French or in bilingual format — that is, with simultaneous interpretation. They also said that they were constantly urged to attend unilingual English sessions rather than wait for the less frequent French or bilingual sessions.

### Availability

A draft, approved July 17, 1986, of what was to become Chapter 10 of the Personnel Administration Manual, showed the greater availability of courses in English, as follows:

| | |
|---|---|
| Courses given in English only | 12 |
| Courses given in English and in French | 20 |
| Courses given in English and either in French or in a bilingual format | 2 |
| Courses given in English and in bilingual format but not in French | 1 |
| TOTAL | 35 |

No courses were given in French alone. More than a third — 12 out of 35 — were not available in French or in a bilingual format. All were available in English.

### Frequency

Courses in French are also offered less frequently than equivalent courses in English are. The reasons, we were told, are that

(a) there are fewer Francophone than Anglophone employees, so demand can be accommodated with less frequency;

(b) some Francophones prefer courses in English; and

(c) a number of guest speakers are intelligence officers or human sources connected to the American and British services, typically unilingual and very averse to the presence of "outsiders" like interpreters.

In any event, we were told, tutoring in French is offered outside work hours to Francophones who apply for it.

## Preference

We have to admit that we are suspicious of the alleged preference among Francophones for English-language study. A number of Francophones do enrol in English courses, even when the French equivalent is available, but several reasons unrelated to preference can be postulated, as follows:

(a) the time of year when the course is given in English may be more suitable;

(b) English-language courses provide greater opportunity for contact with Canadian, British or American experts, whereas the French-language courses feature less notable speakers (often employees of CSIS itself);

(c) employees may prefer to exchange views with their English Canadian counterparts rather than with Francophone colleagues they come into contact with every day;

(d) the atmosphere of the Service is such that there may be advantages for Francophone employees in displaying their ability to communicate effectively in English; and

(e) local or national training authorities let Francophone employees take the course in the language of their choice, but remind them that the course may not be given in French "if the number of persons enrolled does not warrant it".

This last reason involves a self-fulfilling prophecy: the more Francophones follow courses in English for fear that similar sessions will not be offered in French within a reasonable time, the less demand there will be for French sessions and the less frequent they will become.

We certainly do not suggest that such Machiavellian thinking lay behind what was, no doubt, intended to be sound advice.

But this does highlight once again the dangers of a tepid approach to official bilingualism. We believe that the Service will have to make an effort to offer more and more courses in French, even if the numbers do not initially warrant them, so as to break the vicious circle.

Official languages would be a consideration in implementation of two recommendations we have made before and reiterate here —

**(27) that CSIS recognize the potential of development options as a supplement to**

**formal training and that CSIS further encourage discussion of these options as part of the annual review of employee performance, and**

**(28) that training and development needs be identified on an annual basis, that supervisors be encouraged to place more emphasis on these needs and that these plans be reviewed on a regular basis to ensure that implementation is occurring.**

By development options, we mean such things as temporary assignment to special projects or other jobs where there is something useful to be learned.

# 10. Bilingualism Bonus

An intelligence officer has gone to court to win the bilingualism bonus of $800 a year ordinarily paid to public servants who use both official languages in their work. The bonus is paid to bilingual clerical employees of CSIS, but not to intelligence officers.

In general, this officer's Francophone colleagues wish him luck, and they wouldn't turn down $800 a year. But they give him little active support. Some even consider the bonus to be like Esau's mess of potage: it causes Francophones to relinquish the right to speak their mother tongue within the Service in return for $800 a year. They feel that bilingualism should be normal and natural for CSIS employees.

### Anglophone Support

On the other hand, there is appreciable support for the bonus among Anglophones who see it as a motivator for learning a second language and keeping their facility in it.

In principle we agree that bilingualism should be a normal requirement for many employees, Anglophone as well as Francophone, and call for no special financial reward.

But as long as the bonus is part of the government's official languages program, denying it to some employees may seem to reflect a lack of commitment to bilingualism. The bonus gives the Service a chance to show its commitment in clear and concrete terms — to put its money where its mouth is, in the vernacular. Therefore, we recommend

> **(29) that the Service pay bilingual employees a bilingualism bonus to the full extent allowed by Treasury Board rules.**

It must be clearly understood, however, that the bonus cannot replace the right that Francophone (and Anglophone) employees have in certain circumstances to communicate in their own language.

# 11. Position of the Chief, Official Languages

The appointment of a Chief, Official Languages in May, 1986, was an important step. What remained to be seen was whether it led as far as it could and should. The recent decision to have the Chief report directly to the Deputy Director, Administration was a hopeful token of the importance the Service intended to attach to official languages.

### Authority of the Chief

However, the authority of the Chief will depend mainly on what activities he is involved in. To be effective, he must have real authority in a number of areas where use of the official languages is of primary importance. We recommend

> **(30) that the Service devise new lines of authority so that the Chief, Official Languages has jurisdiction over the systematic, effective and simultaneous use of both official languages in (a) English-French-English translation, (b) training and development, (c) Open Information, (d) administrative manuals and directives, (e) audio-visual materials, (f) recruitment on university campuses, (g) the Sir William Stephenson Academy and (h) computer programming.**

Naturally, we do not suggest that the administrative units responsible for these activities come under the direct authority of the Chief. But mechanisms must be developed to give him a real and immediate impact on the use of both official languages.

### Official Languages Staff

The Chief had a staff of only one clerk to help him, and this was not enough. Two members of the Office of the Commissioner of Official Languages confirmed to us that federal agencies of comparable size have, on average, a team of five or six full-time officers responsible for official languages. Therefore, we recommend

> **(31) that the office of the Chief, Official Languages be staffed with sufficient employees.**

Extra person-years may be called for on a temporary basis during the period of the Special Plan that we have recommended.

# Part II

# Staff Relations

# 12. Communications Gaps

Certain real problems existed in staff relations at CSIS, and they were amplified by uncertainty, both in management and among many employees, completing a vicious circle in which each suspected the worst of the other.

It would be wrong to ignore some genuine and unavoidable problems CSIS had to face. Because it had to take place quickly with strictly limited resources, transition fostered management by crisis. That is, many decisions rested more on intuition and experience than on planning and policy. It is hardly surprising that such decisions often seemed arbitrary and lent credibility to whispering about discrimination or favouritism.

The problems of transition are already slipping into history, but there are other communications barriers that could continue far into the future.

One is the very nature of the Service. Like any security and intelligence agency, it must tightly limit the information allowed to circulate freely. This is axiomatic. But there is an ever-present danger that the need-to-know principle will shroud routine management information as well as security secrets, casting shadows where suspicion and resentment breed among employees who simply do not see how decisions are reached and easily imagine the worst.

### Nostalgia

Nostalgia for the RCMP — at junior as well as senior levels — also complicated staff relations and contributed to the communications problem. Many CSIS employees still habitually acted as though they remained in a police force, where orders are given to be obeyed, not discussed.

Many younger employees, on the other hand, believe that their own attitudes and expectations have as much inherent worth as the views of their superiors. Such feelings must be constrained by the need-to-know principle. But egalitarianism and the expectation that personal needs will be respected on the job are more or less universal in Canada today. No amount of nostalgia can spare CSIS from making some accommodation to the social setting from which its employees will increasingly come.

A major source of discontent, beyond the Service's control, is the fact that its employees cannot compete with employees of other federal agencies for positions in the Public Service of Canada. We reiterate here a recommendation we have already made elsewhere —

> **(32) that CSIS explore ways, including legal avenues, for its public servants to be permitted entry into Public Service jobs.**

### Open Management

We were encouraged to learn that a formal Personnel Administration Manual was close to completion. By clarifying the rules, it can make an immense contribution to good management and good communications.

The better the Personnel Administration Manual is known, the better management decisions will be understood and the easier it will be for employees to accept them as reasonable and fair. Therefore, we recommend

> **(33) that a copy of the Personnel Administration Manual be available for consultation in every unit of the Service and that management advise all employees of their right to consult and study this manual.**

For these purposes, a "unit" would be every group of employees headed by someone at the IO-4, PE-4 or equivalent level.

### Following Through

We believe that special effort is needed in the short term to overcome problems in staff relations, just as it is to relaunch the drive for official bilingualism.

The Director seems to agree: "To promote better personnel management and staff relations" is one of four goals he set for the coming year in an August 7, 1986, memorandum. Deputy Directors were to be evaluated in terms of these four goals.

Recommendation 2 in this report suggests that the implementation of our recommendations on staff relations as well as on official languages be overseen by a new Deputy Director, Special Projects (page 11).

# 13. Grievances

The handling of grievances was an important source of tension and frustration for a number of reasons.

The first was related to communications. As discussed in the last chapter, CSIS employees found it difficult to understand many management decisions. Second, some employees perceived management as having an uncertain grasp, and they tried to exploit the situation. Their motto was "The squeaky wheel gets the grease".

### Delays

A third major problem was that the grievance procedure seems unduly long and impersonal — at the third level, above all, when the file goes to Headquarters.

At this stage, the complainant felt obliged to submit a long written argument and to attach all pertinent documents, because there was no opportunity to make an oral presentation to the Director or any of the people who would handle the file at Headquarters.

Then there was a wait of several weeks — sometimes several months — before a letter came from the Director, with a first sentence that usually expressed regret for the delay.

We do not believe that the answer lies in relieving the Director of his legal duty to review grievances personally at the third stage. It is normal in armed forces and the police for the highest officers to devote considerable time to just this sort of work. Because internal discipline and morale are at least as important in security intelligence as they are in the military and police, the Director should continue to examine grievances personally at the third stage. We recommend instead

> **(34) that the staff relations unit be enlarged so that grievances can be processed more quickly.**

It goes without saying that this unit should get the human and other resources to provide equal service in both official languages.

### Reasons for Decision

Another problem was that the Director's reply did not always give reasons for his decision. From what we could learn, reasons are now usually given, but there are exceptions. Therefore, we recommend

**(35) that the Director's reply to a grievance always provide reasons for the decision.**

Cursory Yes or No responses can be a fertile field for speculation that the Director was not fully informed.

### Adjudication

A fundamental weakness of the grievance system is that there is no third-party adjudication for most employees. Support staff represented by the Union of Employees of the Solicitor General can go to the Public Service Staff Relations Board (PSSRB) for final adjudication. But grievances by other employees can go no further than the third stage, in which the Director is both party to the case and judge.

We understand that the Service is seeking amendment of the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA) so that non-clerical employees can go to the PSSRB, thereby giving full effect to subsection 8(3) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, which provides that

> When a grievance is referred to adjudication, the adjudication shall not be heard or determined by any person, other than a full-time member of the Public Service Staff Relations Board ...

It was not, however, clear to us that the amendment proposed by CSIS would be adequate. Subsection 91(1) of the *PSSRA* permits recourse to adjudication regarding only:

> (a) the interpretation or application in respect of the (employee) of a provision of a collective agreement or an arbitral award, or
>
> (b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or financial penalty.

### Few Covered

For the great majority of employees, paragraph (a) would have no effect, as they have neither a collective agreement nor an applicable arbitral award. If this paragraph applied, the proposed amendment would allow few grievances to go to adjudication — only those that raised disciplinary matters so grave they could lead to discharge, suspension or a financial penalty. Therefore, we recommend

**(36) that the *Public Service Staff Relations Act* be amended in such a way that any grievance by an employee of the Service may be adjudicated by a single member of the Public Service Staff Relations Board having the necessary security clearance.**

For this purpose, we further recommend

> **(37) that this *Act* be amended in such a way that the term "collective agreement" include the CSIS Personnel Administration Manual.**

We specify "a single" member of the Board for the obvious reason — to restrict access to security-sensitive information. There are provisions in the law to ensure that information affecting national security would not become public if adjudication gave rise to further legal proceedings before the courts.

### Role of the Employee Association

There is an Association of Employees of CSIS, but it is not a union, appeared not to want to be a union, and did not always accept such union tasks as assisting its members in the grievance procedure.

Many non-unionized employees, therefore, found themselves facing the imposing machinery of management on their own.

We believe it would be useful if the Association accepted a role in arbitration. We make no formal recommendation, of course, as it is a matter for the membership to decide. But the Government can open the door, and we recommend

> **(38) that arrangements be made for paycheque deductions to provide the Association of CSIS Employees with funds earmarked specifically for paying the costs of adjudication proceedings. This would take effect upon application by the Association, acting on a majority vote of its members, and the amount of the checkoff would also be determined by a majority vote of Association members.**

We do not intend, however, that the Association gain the power to block a grievance by one of its members. Therefore, we recommend

> **(39) that non-unionized CSIS employees be permitted to submit, on their own behalf, grievances for adjudication if the Association fails to do so.**

Adjudicators should have discretion to order the Association to compensate a member for costs incurred in such independent adjudications.

# 14. Performance Appraisals

We heard vociferous complaints that negative comments in annual appraisal reports resulted from personal animosity on the part of supervisors.

But our investigation turned up no hard evidence of false appraisals. The cases submitted to us appeared to be classic examples of situations in which employees do not like their supervisors and presume that poor evaluations reflect animosity.

We noted that the new Personnel Administration Manual makes elaborate provisions for evaluations, including review committees with the express role of ensuring that evaluations are complete, accurate, fair, uniform as to methodology and adequately documented. No one told us specifically that these committees acted improperly or inappropriately.

We reserve comment on the appraisal system set out in the Manual as we were not able to study it fully in the time available.

# 15. Conversion

Among the most explosive issues that commanded our attention was the conversion procedure for surveillants wishing to become intelligence officers. Surveillants are the people who "tail" targets of investigation.

There were problems across Canada, but the situation was most acute in Montreal where it was compounded by linguistic issues and boiled over into the political arena and into legal action before the Canadian Human Rights Commission. This report focuses on the situation in Montreal.

### Promises

It is clear that certain promises were made to surveillants already on the RCMP staff when CSIS was created in 1984. Those we interviewed believe they were promised that the distinction between intelligence officers ("regular members", as they had been in the RCMP Security Service) and surveillants ("special constables") would disappear. That there would be, in future, only one category of employee. That career paths would be opened up. Indeed, some believe that they were promised absolute priority for posts as intelligence officers before any outsider would be considered.

It would be hard to exaggerate the importance of such promises. The career path in surveillance leads only to more surveillance, regardless of diligence and talent. Intelligence officers, on the other hand, can rise to the top of the Service. Hopes of becoming intelligence officers clearly encouraged surveillants to accept transfer to CSIS rather than remain special constables with the RCMP.

Instead, the gates were opened wide for new recruits, including "direct entries" (that is, seasoned investigators hired with minimal formalities from the RCMP, the Department of National Defence and elsewhere), before screening of surveillants for conversion was completed.

CSIS management gives a much narrower reading to its promises. It believes that it fulfilled them by letting surveillants apply for intelligence officer rank without holding university degrees (which few surveillants have) or completing the Academy course. But it put them through a screening process like that applied to newcomers to the Service, and there was clearly no absolute priority for the surveillants.

### Mobility Clause

Candidates for conversion reacted angrily to the sudden appearance of a form that contained this mobility clause:

I understand that as an employee of the Service I may at any time be required to relocate anywhere in Canada dependent on the needs of the Service.

Personnel Services told candidates when this form was distributed that they would likely be moved to Headquarters if they became intelligence officers.

For a number of reasons, this was seen by Montreal candidates as pressure to withdraw from the competition. Any change in the rules after the game has started is always suspicious. In addition, they knew that no such undertaking was demanded of intelligence officers who entered CSIS directly from the Security Service of the RCMP, and they saw that none of the first class to graduate from the Academy had been posted to Headquarters.

Finally, it is conventional wisdom in CSIS and elsewhere that few Francophone Quebecers are at all keen to leave the Francophone environment of Quebec — above all to enter "the lion's den" at Headquarters where they think they would be relegated to such drudgery as translation.

Not surprisingly, then, the Montreal surveillants saw the mobility requirement as a dirty trick aimed at them.

They might have felt differently had they known that it was imposed on every intelligence officer (except those with vested rights because they were already intelligence officers when CSIS came into being on July 16, 1984) and that a decision in principle was taken by management in the spring of 1985 to put some priority on making Headquarters the first posting for new intelligence agents. In fact, all graduates of the second class at the Academy were posted to Headquarters. The Montreal surveillants seemed to know none of this.

### Second Competition

Then a second conversion competition was announced before the first had been completed in Montreal. The first competition had, indeed, been completed elsewhere, so management thought that a second was quite in order. But somehow the Montreal candidates did not know this either. Their suspicions already aroused by the mobility clause, they were understandably quick to assume that there was another dirty trick in the works.

### Psychological Tests

The psychological testing program associated with conversion raises linguistic questions, as discussed in Chapter 2. But we return to it here because it is so tightly bound up with a staff relations issue.

Initially the tests were offered in English only, and those who wanted to take them in French were told they would have to wait. This, on the face of it, was unequal service hardly calculated to reassure the Francophone Montreal surveillants that they were being treated fairly. Especially when the wait turned out to be six months long.

### Communications Gaps

The common thread that runs through these problems is a failure to keep the surveillants informed and to head off insecurity or worse among Quebec-based employees.

Surveillants may have let their hopes rule their understanding when promises of new opportunities in CSIS were made. Indeed, a moment's thought reveals that the broadest interpretations of these promises do not square with the very raison-d'être of the Academy — that is, to bring in new blood.

Nonetheless, the fury of the surveillants is understandable. They were ill-informed of the various conditions for conversion (the mobility clause) and of the state of play once the process had started (the second competition).

It was also a stunning lapse to offer psychological testing in English only at first, then impose a six-month wait on those who wanted to take the tests in their own mother tongue and working language. The mystery is that management apparently did not anticipate the reaction.

And the saddest thing about the whole story is that some managers were still mystified and had become, in their own minds, "victims" of the outcry in Montreal. It is not an attitude that bodes well if it persists.

Looking to a happier future, we recommend

> **(40) that the Service, after reviewing the career paths available to its employees, especially to those outside the IO group, issue a policy statement that (a) describes these paths and (b) states the mechanisms and conditions for converting from one occupational group to another.**

# 16. The Limits of Criticism

Our examination of the first two conversion competitions highlighted the absence of ground rules for appropriate responses when management and employees disagree. Disgruntled employees who felt that they were not being heard by management took their case to politicians and the courts.

Because of security considerations, we do not think employees should "go public" with criticism. But this makes it doubly important that reasonable and measured criticism be permitted within the four walls of the Service. We, therefore, recommend

> **(41) that the Service issue a policy statement to all employees (a) recognizing the right to express criticism within the Service but (b) banning both insubordination and all actions or words that are insulting to an identifiable individual or group. Such a statement should give examples that illustrate the difference between legitimate criticism, on the one hand, and insubordination and insults, on the other.**

# 17. Lateral Transfers

The prospect of sudden and ill-explained lateral transfers worries employees who are happy in a particular field where they have been able to develop some expertise.

The Director must be able to order lateral transfers so that operational and administrative priorities can be quickly adjusted and certain employees do not ossify in unchallenging posts.

### The Human Factor

But this right should be exercised with prudence and special attention to the human factor. Harmonious staff relations are only possible if employees believe that their own interests are being given due consideration. At the very least, employees must be given every opportunity to understand why something that displeases them cannot be avoided. We, therefore, recommend

> **(42) that the Service issue a policy statement to its employees explaining why it is necessary and useful to make lateral transfers from time to time and specifying the conditions under which such transfers will be made.**

We further suggest that, as a matter of good personnel management practice, the Service give people slated for a lateral transfer a chance to be heard before a final decision is taken.

### Effect on Specialization

Prudence in transfers could be of as much benefit to the Service itself as to employees.

Frequent lateral transfers could deter employees from developing specialist expertise that takes years to acquire. Some employees might prefer to remain generalists, in order to get good annual evaluations regardless of their duties. It might be more difficult for the Service to persuade them to take courses in specialized areas. And this would, ironically, weaken the Service's ability to respond quickly when specialized knowledge and skills are needed.

What is needed, obviously, is an appropriate "mix" of employees, some specialists and some generalists, and this must be taken into account in transfers.

# 18. Promotions

The problem with the competitive system of promotion is simply stated: The employees had no confidence in it.

A few still hankered for the promotion system of the RCMP, where seniority seems to have more influence than it does in the public service system. In the public service model, seniority is irrelevant.

For our part, we believe that the public service model should be retained as inseparable from the "civilianization" goal that prompted Parliament to establish the Service, separate from the RCMP, in the first place.

Other employees, more numerous, support promotion by competition in principle, but think it is being corrupted by favouritism or discrimination.

### More Grievances

According to CSIS personnel managers, promotion competitions generated more grievances than any other issue in staff relations. It is inevitable in any undertaking that a disappointed candidate would rather blame a bad system or a bad application of the system than acknowledge the superiority of the successful candidate.

But it is also necessary to realize that everyone in security and intelligence is very sensitive — and rightly so, as far as their work goes — to the notion that "knowledge is power". In such a context, a pretentious boast by a manager to the effect that he "is watching over the career of young so-and-so" can quickly take on immense proportions.

Francophones in particular rarely see themselves as members of the "old boys' net" and believe, as a result, that they are excluded systematically from the best promotions.

### Show Initiative

We believe that here again the Service could take the initiative to counter damaging allegations, widely believed among employees, that promotion by competition is bent and biased. We recommend

> **(43) that the Service establish a policy under which each selection board would be composed of three persons — (a) the supervisor to whom the position reports, (b) a supervisor of equal rank from another branch of the Service and (c) an officer, with appropriate security clearance, of the Public**

**Service Commission — and that arrangements be made so employees have easy access to a statement of this policy.**

PSC officers would act as independent guarantors, as they do in competitions throughout the Public Service of Canada, that the rules are being followed.

In line with our general theme of open administration, we further recommend

**(44) that when a selection board is appointed, the names of its members be made public within the Service before interviews are conducted with candidates for the position concerned.**

We also reiterate here some relevant recommendations we have made on a previous occasion:

**(45) that CSIS clearly specify final selection criteria on posted tabloids;**

**(46) that CSIS continue to investigate means to improve the competition system, such as the use of written examinations testing communications skills;**

**(47) that CSIS monitor the effects that the competition system is having on specialization and job continuity;** and

**(48) that CSIS introduce a career counselling service, staffed by professionals, for its employees.**

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

# Pour corriger une situation

**Langues officielles et
relations de travail
au sein du
Service canadien du renseignement de sécurité**

Canada

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

# Pour corriger une situation

**Langues officielles et
relations de travail
au sein du
Service canadien du renseignement de sécurité**

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
C.P. 2430, succursale «D»
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

(613) 990-8441

(c) Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987
N° de catalogue JS72-1/1-1987
ISBN 0-662-55229-6

# Préface

Le présent document est une version abrégée d'un rapport spécial que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a remis au Solliciteur général du Canada en mars 1987.

L'abrégement du texte s'imposait pour des motifs de sécurité et pour la protection de renseignements personnels.

Nous avons cependant pris soin de conserver intactes la teneur et la portée du rapport. Nos recommandations y figurent dans leur totalité, à l'exception du nom d'un service qui joue un rôle de nature délicate.

Certains points ont été étoffés dans l'intérêt du lecteur en général.

Lorsque nous avons remis notre rapport au Solliciteur général, nous avons insisté auprès de ce dernier pour qu'une version raccourcie soit publiée afin d'assainir la situation qui prévaut. Nous sommes heureux de constater que, de concert avec le directeur du SCRS, il ait décidé de donner suite à notre requête.

Nous espérons que cette attitude manifeste l'intention du Service d'enterrer le passé et de s'attaquer aux tâches de reconnaître aux langues officielles la place qui leur revient et d'ouvrir la voie aux communications au chapitre des relations de travail.

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Juin 1987

# Table des matières


*Page*

1. Introduction ..... 1

**Partie I — Langues officielles**

2. Un fossé culturel ..... 7
3. Un plan des langues officielles ..... 11
4. Messages unilingues ..... 13
5. Ouvrages de référence unilingues ..... 19
6. Profil linguistique des postes ..... 21
7. Formation linguistique ..... 27
8. L'académie Sir William Stephenson ..... 31
9. Formation continue ..... 33
10. Prime de bilinguisme ..... 37
11. Poste de Chef, Langues officielles ..... 39

**Partie II — Relations de travail**

12. Vices de communication ..... 43
13. Griefs ..... 45
14. Évaluations de rendement ..... 49
15. Conversion ..... 51
16. Limite à la contestation ..... 55
17. Mutations latérales ..... 57
18. Promotions ..... 59

# 1. Introduction

**Les hommes ne reçoivent point la vérité de leurs ennemis, et leurs amis ne la leur offrent guère.**

Alexis de Tocqueville
*De la démocratie en Amérique*

Le présent rapport se veut impartial. Nous inspirant des mots de M. de Tocqueville, et en véritables amis que nous sommes de l'efficacité du renseignement de sécurité, nos conclusions seront franches.

Les pratiques en matière de langues officielles et les relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité sont donc les deux sujets traités dans ce rapport. Dans une étude spéciale, commandée par le Solliciteur général du Canada en 1986, nous nous sommes surtout attardés à la région du Québec et à celle de la Capitale nationale, où se trouvent l'Administration centrale et le bureau régional d'Ottawa, et où les tensions semblent les plus fortes. L'étude spéciale en question constitue d'ailleurs la base du présent rapport.

Nous ne prétendons pas que notre enquête soit exhaustive. Cependant, ayant accordé une oreille attentive à tous les employés (actuels et anciens) des régions du Québec et de la Capitale nationale qui étaient désireux de s'entretenir avec nous, ayant rencontré des cadres et d'autres employés en entrevue et après étude des dossiers pertinents, nous croyons en avoir appris assez pour brosser un portrait assez exact des questions fondamentales et pour proposer des moyens pratiques de les régler.

### Fossé culturel et vices de communication

Au chapitre des langues officielles, nous avons constaté l'existence d'un fossé culturel : engagement insuffisant vis-à-vis des politiques gouvernementales en matière de langues officielles et mauvaise connaissance de la réalité canadienne-française, celle d'un Canadien sur quatre. Malgré les bonnes intentions exprimées par la haute direction et les pressions légitimes exercées par le personnel, le SCRS se comporte trop souvent comme un organisme anglais pour qui la dimension linguistique française n'est guère plus qu'une frivolité perturbante.

Au chapitre des relations de travail, on constate un manque de communication entre la direction et le personnel. Cette situation est en partie attribuable au processus de transition, qui a obligé la direction à prendre rapidement des décisions davantage fondées sur l'intuition et l'expérience que sur une politique ou des systèmes bien compris. Mais la racine du problème est plus profonde encore; elle tient aux habitudes en matière de secret et à la nostalgie envers une structure hiérarchique de commandement.

### Maintien du respect

Après avoir énoncé le fond du problème aussi directement, nous tenons à préciser qu'au terme de notre enquête, nous n'avons rien perdu du respect que nous éprouvions envers cette institution nationale qu'est le Service, ni envers les hommes et les femmes le composant à tous les niveaux.

Nous n'avons découvert ni complots ni conspirateurs. Certes, cette nouvelle est tout à la fois bonne et mauvaise. Évidemment, il aurait été malheureux de découvrir un groupuscule agissant en contravention concertée des lois de ce pays et des directives de l'administration. Bien sûr, nous aurions au moins pu pointer les conspirateurs du doigt, leur arracher des mains les leviers de commande et laisser au temps le soin de ramener les choses à la normale.

Dans le même ordre d'idées, nous pouvons écarter tout de suite trois causes possibles : la franc-maçonnerie, le fameux rapport Haig-Brown et le cumul pension-traitement.

### La franc-maçonnerie

Au début de l'enquête, on nous a manifestement laissé entendre qu'un réseau de francs-maçons avait pénétré le SCRS, surtout aux échelons supérieurs et dans certains secteurs clés, comme les Services du personnel.

Il ne fait pour nous aucun doute qu'un «club d'anciens» de la GRC s'est formé dans le Service. Mais nous n'avons pas jugé bon d'approfondir davantage la question de la franc-maçonnerie. Nous croyons que les mesures recommandées empêcheront toute forme de discrimination envers les francophones et envers tout autre groupe bien défini.

### Le rapport Haig-Brown

On a fait grand cas du fameux rapport Haig-Brown, de ce recueil de notes de service rédigées par deux officiers, le capitaine R.L. Haig-Brown et le major V.H. Prewer, que l'armée avait détachés auprès de la GRC au cours de la Seconde Guerre mondiale pour dispenser des conseils sur les procédures de la sélection de personnel. Ce rapport perpétue des stéréotypes ethniques inexcusables.

Nous ne sommes pas entièrement convaincus que le rapport Haig-Brown n'ait pas eu son effet à l'époque. Cependant, en dernière analyse, nous convenons qu'il ne présente aujourd'hui qu'un intérêt historique. Nous n'avons décelé aucune preuve que ce rapport, comme tel, guide la gestion du personnel au sein du SCRS.

### Cumul des pensions et des traitements

La troisième raison possible du malaise qu'il convient d'éliminer immédiatement est le cumul traitement-pension, un principe selon lequel les

quelque 280 employés comptant au moins 20 années de service dans la GRC au 16 juillet 1984 (date de passage au SCRS) devraient toucher à la fois à une pleine pension de la GRC et à un plein traitement du Service.

En raison des poursuites judiciaires et de la publicité faite dans les médias, l'importance de la question du cumul des pensions et des traitements a été disproportionnée. Même si la plupart de ceux qui pourraient se prévaloir d'une telle disposition ne peuvent s'empêcher de rêver à cette manne, rares sont ceux qui entretiennent de sérieux espoirs.

Nous n'avons pas été convaincus par certains arguments voulant que la direction s'oppose au cumul des pensions et des traitements parce que les meneurs du mouvement sont des francophones. Les raisons de cette opposition, fournies par le juge Pierre Denault de la Cour fédérale dans son rejet de la demande en vue du cumul des pensions et des traitements, en date du 1er août 1986, nous suffisent. Le cumul des traitements et des pensions est contraire aux principes d'équité dans les traitements; il n'est pas nécessaire d'invoquer la discrimination ethnique pour expliquer l'opposition de la direction à ce sujet.

## Grande déception

Cependant, il existe plusieurs autres problèmes que nous ne pouvons pas écarter aussi aisément. En fait, nous avons été profondément déçus par ce que nous avons constaté. Nous étions loin d'imaginer que pareilles tensions pouvaient encore exister entre francophones et anglophones, quelque 20 ans après l'adoption unanime en Chambre de la *Loi sur les langues officielles*.

Il ne nous est pas apparu évident que la direction ait saisi toutes les facettes et toutes les implications de ce qui s'avérait être, en fin de compte, une crise d'autorité fondamentale.

Nous espérons cependant que notre enquête et une étude parallèle du Commissaire aux langues officielles aideront à assainir l'atmosphère et à réduire les tensions. Les renseignements qui nous ont été transmis en décembre 1986 nous permettent de croire que notre travail a permis de hâter l'adoption des changements qui s'imposent.

## Méthode de travail

Avant de clore cette introduction, il convient certainement de prévenir toute question éventuelle au sujet de notre méthode de travail en la décrivant quelque peu.

La technique d'entrevue a été au centre de notre démarche. À cette fin, nous avons engagé un enquêteur spécial, Me Pierre Gagnon - un avocat de Québec spécialisé dans les relations de travail - qui, d'avril à octobre 1986, a rencontré 132 personnes à l'occasion de 141 entrevues d'une durée moyenne de 1 heure 45 minutes chacune.

Nous l'avons autorisé à promettre l'anonymat et la confidentialité à nos sources, sauf lorsque certaines accusations devaient être répétées aux personnes visées afin que celles-ci puissent y répondre.

Tout employé en ayant fait la demande a été vu au moins une fois en entrevue. Nous désirons d'ailleurs profiter de cette occasion pour adresser nos remerciements à la direction et à l'Association des employés du SCRS pour avoir fait connaître à tous les employés, à Ottawa, Montréal et Québec, la nature de notre mandat, le nom de notre enquêteur et la manière de le contacter par téléphone.

Nous avons également ménagé des rencontres avec certains employés. Dans de pareils cas, nous avons insisté encore plus sur le caractère libre et volontaire de la séance. Certaines entrevues furent organisées avec des employés choisis au hasard, afin de dégager l'opinion de la «majorité silencieuse», ainsi qu'avec d'autres personnes dont nous avions des raisons de croire qu'elles savaient des choses utiles à notre enquête.

Bien sûr, l'enquête a également comporté plusieurs entrevues de membres du personnel cadre, tant dans les bureaux régionaux du Québec et d'Ottawa qu'à l'Administration centrale. Notre objectif était alors d'obtenir des explications à propos des situations décrites par certains employés et de pouvoir consulter des documents. Loin de contredire toutes les accusations portées par les employés, l'équipe de direction nous a aidés à les replacer dans un contexte historique et en fonction de la nature du Service.

Nous avons également entretenu des rapports avec le Bureau du Commissaire aux langues officielles qui vérifiait, de son côté, dans quelle mesure le SCRS se conformait à la *Loi sur les langues officielles* et aux politiques du gouvernement en la matière. Après accord, et afin d'éviter tout chevauchement inutile, nous avons laissé au BCLO le soin de poursuivre une étude systématique de la capacité linguistique du Service.

**Remerciements**

Le Comité désire exprimer tous ses remerciements à M[e] Pierre Gagnon, pour l'énergie et le dévouement dont il a fait preuve dans son travail. Sa grande faculté de perception et son inébranlable objectivité ont été des atouts considérables dans la préparation de notre rapport.

# Partie I

# Langues officielles

## 2. Un fossé culturel

Il n'était pas facile de choisir le ton qui convenait à un synopsis sur la situation des langues officielles au sein du SCRS. Nous avons certes relevé des indices encourageants, dont :

(a) la préoccupation manifeste du directeur;

(b) la nomination d'un Chef, Langues officielles en mai 1986, et la célérité avec laquelle ce dernier a élaboré plusieurs politiques de prime importance, dont le «Plan d'action en matière des langues officielles»;

(c) la fin du moratoire qui visait l'obligation habituellement faite aux personnes unilingues nommées dans des postes bilingues d'apprendre l'autre langue officielle dans les deux ans suivant leur nomination; et

(d) des décrets stipulant que toutes les nouvelles recrues admises à l'académie Sir William Stephenson à compter de l'automne de 1987 doivent être bilingues et que les cours leur seront dispensés dans les deux langues officielles.

La liste des améliorations est imposante... mais pour ce qui est de l'avenir. Pour l'heure, elle pèche certainement du côté des «réalisations» du Service en matière de langues officielles.

### Le décor anglais

Par son héritage et par ses inclinations naturelles, le SCRS est un organisme fondamentalement anglophone. Il s'exprime en français, mais à titre de langue seconde, mal maîtrisée, à laquelle il a recours surtout dans un vaste exercice de traduction (quoique encore insuffisant). La langue «maternelle», celle du coeur et de l'esprit est l'anglais.

Cette situation s'explique par des motifs historiques manifestes. Le Service tire ses racines de la GRC. Celle-ci a déployé des efforts énormes au cours des deux dernières décennies pour «canadianiser» sa mentalité et son image, mais cette tendance est beaucoup moins marquée dans le Service de sécurité, qui tire ses origines de la Gendarmerie.

L'orientation anglophone héritée se trouve renforcée par l'appartenance du Canada (un pays pourtant bilingue) à un «club sélect» des milieux de sécurité, un club qui ne regroupe que des pays anglophones : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Nous savons que le SCRS a su tisser des relations harmonieuses avec d'autres services de renseignement étrangers, mais ces relations n'ont pas l'intimité, la spontanéité ni l'influence de celles qui sont possibles au sein de ce club.

## Le contexte canadien

Le bilinguisme officiel est toutefois une réalité canadienne. Il est manifeste que les francophones insistent à juste titre sur le respect des droits prévus dans la Constitution, les lois et les politiques.

Quotidiennement, le SCRS a également des motifs de fonctionner dans le respect des exigences du bilinguisme officiel. Il ne peut ignorer ses sources d'expression française. Pour les renseignements communiqués au Service en français, l'idéal serait de traiter ces renseignements dans cette langue, afin de ne pas risquer de perdre dans la traduction une partie du sens. On peut courir ce danger dans le cas d'une langue étrangère qu'on connaît mal, mais le français n'est pas une langue étrangère au Canada!

Peut-être plus important encore, les employés se sentent en général plus à l'aise de travailler dans leur langue maternelle et peuvent atteindre plus facilement leur plein potentiel, au service du SCRS et du Canada.

Par conséquent, le bilinguisme officiel est également essentiel à la réalité du SCRS.

## Principes et pratiques

Ouvertement, le principe d'un bilinguisme officiel n'est pas contesté au sein du SCRS, mais on constate l'existence d'un débat corrosif dont le thème est l'application pratique de la loi.

Selon les entrevues tenues au cours de notre enquête, la plupart des employés francophones se veulent réalistes; ils ne s'attendent pas à pouvoir communiquer en français avec le bureau régional de Vancouver, par exemple.

Mais plus d'un cadre anglophone nous a avoué franchement que son objectif était de respecter les exigences officielles du bilinguisme... sans plus. Autrement dit, il emploierait le français dans les seuls cas où la loi ou la politique l'y obligerait, exception faite cependant des situations d'«urgence», telles qu'il les définirait.

Dans la même veine, les employés francophones ont le droit d'employer leur langue maternelle, mais il serait «irréaliste» qu'ils exercent ce droit quand ils sont presque tous bilingues et qu'ils travaillent dans un domaine aussi important que la sécurité nationale. Tout employé francophone «réaliste», s'empresse-t-on de rajouter, admet que tout message urgent ou important doit être communiqué en anglais.

Ce «réalisme» nous est inadmissible face à la réalité qui prévaut au Canada et au sein du SCRS, et dont nous avons déjà parlé. Mais il y a un hic : si cette attitude devenait la norme tout message rédigé en français serait automatiquement considéré comme dénué d'importance, ce qui affaiblirait encore davantage la situation de la langue française au SCRS.

## Droits acquis

L'autre facette de l'attitude des anglophones nous est livrée par les employés unilingues qui ont toujours travaillé en anglais. C'est avec stupeur qu'ils ont appris que leur unilinguisme pouvait limiter leur carrière.

Certains se considèrent les victimes des efforts déployés par le Service en vue de parvenir au bilinguisme officiel et insistent pour que le programme des langues officielles les «protège» : on n'appliquerait la clause de bilinguisme dans les concours d'avancement qu'aux nouveaux venus.

«Toute mesure positive en faveur des francophones entraînera un mouvement de ressac d'une ampleur beaucoup plus forte que tout ce dont on peut être capable au Québec» devait affirmer un cadre plein d'avenir du SCRS lors d'une rencontre à laquelle assistaient notre enquêteur et une vingtaine de membres du personnel du Service.

«Peu importe que nous agissions ou pas, on nous donne tort dans tous les cas!» («Damned if we do, damned if we don't!») devait en outre soupirer un autre cadre du SCRS au cours d'une entrevue à propos des revendications conflictuelles des francophones et des anglophones.

## Insécurité et espoir

Ce conflit survient au moment où la création du nouveau Service suscite de grands espoirs au Québec. Après les enquêtes McDonald et Keable, le SCRS offrait la possibilité de prendre un nouveau départ. C'était également l'occasion d'oublier les pratiques de la GRC et d'implanter solidement le bilinguisme officiel dès le départ.

Est venu ensuite le moratoire de deux ans, en vertu duquel des employés unilingues pouvaient être nommés par le SCRS à des postes bilingues sans qu'ils aient à respecter la condition habituelle d'apprentissage de la langue seconde dans les deux ans suivant leur nomination. La direction du SCRS a également décidé sans tarder que, jusqu'à avis contraire, l'enseignement à l'académie Sir William Stephenson serait dispensé en anglais seulement aux nouveaux agents de renseignement.

Aux yeux des employés francophones, le SCRS semblait faire marche arrière. Pas étonnant que certains aient eu l'impression que leurs droits linguistiques demeureraient à la merci de la majorité anglophone s'ils n'entreprenaient pas une cabale telle que le Service ne pourrait plus les ignorer.

Il est possible, après tout, que les cadres ne pouvaient pas faire autrement que de prendre certaines décisions à la hâte, ce qui, de leur propre aveu, a marqué les premières étapes trépidantes de la transition. Mais tout cela est maintenant chose du passé, et nous en sommes arrivés à la conclusion que certaines des craintes des employés d'expression française n'étaient pas étayées ou qu'elles étaient sans fondement.

Tout ce marasme semble beaucoup plus attribuable au fait qu'on n'ait pas pressenti le mécontentement grave qui régnait chez les employés francophones et donc que personne n'ait pris les mesures qui s'imposaient, ne serait-ce qu'en prenant le temps d'expliquer que la situation était temporaire, qu'elle découlait des événements.

### Le milieu francophone

Les quelques remarques qui suivent concernent le fameux «fossé culturel» dont nous avons parlé en introduction.

Dans la version anglaise d'un test psychologique qu'on a fait subir au moment de la «transposition», aux agents de filature postulant des emplois d'agents de renseignement, on trouvait la question suivante : «Do you prefer Washington or Lincoln as a President?» On peut déjà s'étonner qu'une telle question soit posée à un Canadien, ce que d'aucuns n'ont pas manquer de faire dans une certaine mesure. Dans la version française, réalisée en France, la question fut remplacée par celle-ci : «Préférez-vous Pasteur ou Lyautey?» Tout écolier anglophone ou francophone connaît bien sûr Pasteur. Mais Lyautey? Outre-Atlantique, il est célèbre pour avoir servi comme administrateur de colonie, après avoir passé quelques mois au poste de ministre de la guerre en 1916-1917. Comment donc a-t-on pu croire un instant que ce nom était connu de tous au Canada?

Hors contexte, cette anecdote pourrait être amusante; malheureusement, elle dénote une grave méconnaissance de la réalité francophone sous nos latitudes.

### Des craintes compréhensibles

La direction ne semblait pas se rendre compte de la profondeur des sentiments qu'éprouvent les employés francophones à l'égard de cette question des langues officielles, pas plus que de leurs craintes sincères d'être traités à jamais par le SCRS comme des employés de second ordre. Elle fut incapable de prévoir les crises en détectant les points de friction et en les éliminant avant qu'ils ne dégénèrent.

La conséquence la plus grave à venir — dont il faut se protéger — c'est que, déconcertée par la colère des Canadiens français et obnubilée par l'idée qu'un petit groupe «d'agitateurs» ou «de plaignards» est à la base du mouvement, la direction ne prenne plus au sérieux le droit des employés francophones de travailler dans leur langue.*

---

* Nous profitons de cette occasion pour proposer l'emploi de sujets «canadianisés» plus appropriés dans les versions anglaise et française des tests que fait subir le Service.

# 3. Un plan des langues officielles

Dans des chapitres ultérieurs, nous allons examiner un certain nombre de situations particulières à propos desquelles nous formulerons des recommandations précises. Cependant, l'implantation du bilinguisme au sein du Service forcément doit passer par l'adoption d'un cadre général, c'est pourquoi nous recommanderons d'abord

> **(1) que soit élaboré un plan spécial des langues officielles couvrant une période de 24 mois.**

Un plan officiel constituerait une base objective à partir de laquelle la direction et les employés pourraient mesurer les progrès réalistes sans tomber dans le travers des attentes irréalistes ou des fausses craintes. Peut-être plus important encore, il aiderait à établir une base plus solide pour institutionnaliser le bilinguisme au sein du Service. Les autres recommandations que nous formulons dans le présent rapport devraient être intégrées dans ce plan.

### Priorité suffisante

Afin de garantir une priorité suffisante à la mise en oeuvre du plan spécial, nous recommandons

> **(2) que, durant cette période, un nouveau poste soit créé à titre temporaire, celui de sous-directeur des Projets spéciaux, qui sera chargé principalement de la mise en oeuvre : a) du plan spécial, ainsi que de l'application de nos recommandations en matière de langues officielles, après approbation par le Solliciteur général du Canada; et b) de la mise en oeuvre de nos recommandations en matière de relations de travail, également après approbation par le Solliciteur général du Canada.**

On devrait normalement se garder de recommander une solution qui accroît la bureaucratisation. Cependant, dans le cas présent, nous nous devons de constater qu'un effort supplémentaire à court terme est manifestement nécessaire, tant en matière de langues officielles que de relations de travail.

Il ne serait pas raisonnable d'imposer ce fardeau au Chef, Langues officielles (dont le mandat ne comprend pas les relations de travail, de toute manière) ni au sous-directeur de l'Administration. Ces deux personnes sont déjà totalement accaparées par leurs tâches courantes.

Nous insistons bien sur le fait que nous ne recommandons la création du poste de sous-directeur des Projets spéciaux qu'à titre temporaire. Selon nous, le poste pourra être supprimé une fois le plan terminé et le travail exécuté; le titulaire devrait alors quitter le Service. Cette personne pourrait être un haut fonctionnaire, travaillant donc déjà au gouvernement, que l'on détacherait auprès du SCRS uniquement pour l'exécution de cette «mission».

Ce sous-directeur ne pourrait bien sûr pas tout faire, tout seul. On lui adjoindrait une petite équipe. Nous recommandons donc

> **(3) que, au cours de la période spécifiée, le sous-directeur des Projets spéciaux reçoive l'aide d'un comité consultatif composé de personnes de l'extérieur du Service.**

Un tel comité pourrait réunir des spécialistes du Conseil du Trésor, du Secrétariat d'État, voire des conseillers ou «consultants» du secteur privé possédant une certaine expérience en francisation d'organismes.

### Rapport d'avancement

Tout plan n'est bien sûr valable que dans la mesure où il porte fruits; l'évaluation est donc une étape indispensable du processus. Par conséquent, nous recommandons

> **(4) que, 18 mois après la mise en oeuvre du plan spécial, les progrès soient évalués par le sous-directeur des Projets spéciaux, en collaboration avec le comité consultatif, et qu'un rapport écrit concernant les mesures à prendre soit remis, par l'entremise du directeur du SCRS, au Solliciteur général du Canada.**

# 4. Messages unilingues

Le mot «colère» n'est certes pas un mot trop fort pour décrire le sentiment général prévalant dans la région du Québec et dans le district de la ville de Québec à propos du nombre important de messages communiqués en anglais seulement par «Ottawa».

Que l'on se garde d'amoindrir ce mouvement de protestation en prétendant qu'il est l'oeuvre de quelques mécontents. Bien que nombre de nos sources désavouent le style dans lequel certaines plaintes officielles ont été formulées, la plupart des employés francophones se sentent «méprisés», car leur employeur ne communique pas avec eux dans leur propre langue.

### L'enfer est pavé de bonnes intentions

Pourtant, les preuves de bonnes intentions ne manquent pas. Le 13 mai 1985, le directeur envoyait un télex dans lequel il rappelait sans équivoque au personnel de l'Administration centrale l'obligation d'écrire en français ou dans les deux langues officielles à la région du Québec.

Plus récemment, dans une note de service en date du 7 août 1986 adressée au sous-directeur, le directeur désignait le bilinguisme officiel comme l'une des quatre priorités pour l'année suivante. Nous avons cru comprendre que les sous-directeurs seraient évalués en fonction des réalisations de leur direction respective en regard de ces quatre priorités. Espérons donc que la note de service du directeur trouvera un meilleur écho que le télex de 1985.

Les résultats à court terme sont pour le moins décevants. En octobre 1986, on persistait encore à adresser à la région du Québec des messages rédigés en anglais seulement. À l'occasion, ces documents portaient une mention signalant qu'une version française suivrait... ce qui ne se vérifiait pas toujours et, même quand c'était le cas, il s'était en général écoulé un laps de temps se calculant en semaines.

Un cadre du Québec nous a déclaré qu'il préférait résumer oralement ce type de messages à l'occasion de réunions du personnel, plutôt que de courir le risque d'alimenter le débat en les distribuant tels quels.

### Initiatives nouvelles

À l'appui des initiatives du directeur, nous recommandons

> **(5) que pendant la période visée par le plan spécial, tous les documents (écrits, sonores ou audio-visuels) émanant de l'Administration centrale soient sous forme bilingue.**

**Cependant, le directeur pourrait approuver une liste complète des catégories de documents qui, par exception, pourraient émaner de l'Administration centrale dans une seule langue officielle.**

Il serait donc normalement inacceptable d'envoyer des documents rédigés dans une seule des deux langues officielles et portant une mention qu'une version dans l'autre langue doit suivre. Cependant, le directeur pourrait prévoir des exceptions dans les cas vraiment urgents ou pour des documents concernant des questions d'intérêt local, particulier ou d'ordre purement personnel.

Pour que les exigences en matière de langues officielles soient parfaitement comprises à tous les paliers du Service, nous recommandons

**(6) que le Bureau du Commissaire aux langues officielles et que le Chef, Langues officielles élaborent conjointement, en vue d'une distribution d'ici le 1er juillet 1987, un guide pratique précisant et illustrant les règles régissant la ou les langues à employer dans les communications écrites et orales à l'intérieur du Service et entre le Service et l'extérieur.**

On nous a souvent signalé que des employés du SCRS n'avaient pas offert au public le choix de la langue officielle, contrairement à ce qu'exige la politique gouvernementale. Nous profitons donc de l'occasion pour recommander

**(7) que, dans les régions d'Ottawa et du Québec, toute entrevue d'une personne qui n'est pas déjà employée du Service commence par une vérification de ses préférences linguistiques.**

### Exigences en matière de bilinguisme

Le cas des messages se complique par le fait que les communications en anglais seulement émanent non seulement de l'Administration centrale mais aussi du bureau régional d'Ottawa.

Le Bureau du Commissaire aux langues officielles nous a précisé qu'en vertu de la politique adoptée par le gouvernement en matière de langues officielles, l'Administration centrale (parce qu'elle est le siège national de l'organisation) a l'obligation de communiquer en français avec le district de la ville de Québec, qui est un bureau désigné officiellement unilingue français, et en français ou dans les deux langues officielles simultanément avec le bureau régional du Québec à Montréal, qui est un bureau officiellement bilingue où le français est la langue première de travail.

Le bureau régional d'Ottawa, quant à lui, et en sa qualité de bureau bilingue - et non d'unité relevant de l'Administration centrale - peut communiquer en anglais ou en français ou dans les deux langues officielles avec tous les autres bureaux fédéraux, même avec les bureaux unilingues français. Nous reviendrons sur cette question un peu plus loin.

### Avis de déplacement

En étudiant douze des premières plaintes soumises au Comité ainsi qu'au Commissaire aux langues officielles au sujet des messages unilingues anglais, nous avons constaté que la grande majorité des messages émanaient d'un service de l'Administration centrale.

Bien que nous n'ayons pas vérifié le contenu des messages, la plupart de ceux-ci émanant de ce service sont des avis de déplacement de cinq ou six lignes, dont la formulation est stéréotypée, qui ont pour objet de signaler aux bureaux régionaux et aux bureaux de district que certaines cibles éventuelles doivent se déplacer dans leurs territoires.

Selon la politique en matière de langues officielles observée à l'échelle du gouvernement, ils auraient dû être envoyés à Montréal en français ou en anglais et en français puisqu'ils émanent de l'Administration centrale.

L'«urgence» est souvent servie comme motif inévitable de non-respect des exigences en matière de langues officielles et nous admettons que les avis de déplacement doivent être rapidement diffusés, les déplacements en question devant parfois intervenir dans les heures suivantes; ainsi, les longs délais de traduction risqueraient d'entraver l'efficacité du service.

Nous ne voyons cependant pas la nécessité de tout faire traduire. Étant donné le style télégraphique employé dans ces messages, quiconque possède un lexique de quelques centaines de mots peut rédiger des avis de déplacement dans les deux langues officielles. En fait, il semble que le SCRS se soit doté récemment d'un programme informatique afin de présenter des messages sous forme bilingue : l'expéditeur n'a plus qu'à remplir les espaces vierges!

### Bureau régional d'Ottawa

Le deuxième auteur important de messages unilingues anglais était un service du bureau régional d'Ottawa (dont, pour des motifs de sécurité, nous tairons le nom dans ce rapport abrégé). Il réunit plus de 40 p. 100 des messages mentionnés dans une 13e plainte que nous avons étudiée séparément des 12 mentionnées plus haut.

Selon la lettre des règlements régissant les langues officielles, ces messages peuvent être envoyés à Montréal en anglais seulement, puisqu'ils émanent du bureau régional d'Ottawa et non de l'Administration centrale.

Mais ce service remplit une fonction nationale due au fait qu'Ottawa est la capitale nationale. Les renseignements qu'il recueille sont diffusés à la

grandeur du Canada et il nous semble logique qu'un tel travail exécuté pour le compte de toutes les régions devrait être communiqué dans les deux langues officielles.

Mais l'esprit du bilinguisme commande certes davantage que ce minimum exigé par la loi, dans le présent cas.

### «Urgence»

Comme d'habitude, on nous a remis l'excuse de l'«urgence», mais nous en avons conclu à l'épate! Quand un rapport doit, de toute façon, être traduit d'une langue étrangère en anglais, pourquoi n'en assure-t-on pas la traduction simultanée en français?

Le doute que nous entretenons quant au bien-fondé de l'«urgence» si pratique, se trouve nourri par le fait que la documentation en français est apparemment traduite en anglais... l'inverse ne se vérifie pas. Si le fait de devoir attendre une traduction en anglais n'est pas un obstacle intolérable à l'efficacité du Service, pourquoi le serait-ce dans le cas d'une traduction vers le français?

Notre mandat ne nous permet pas de proposer des modifications aux politiques globales du gouvernement en matière de langues officielles. Cependant, nous recommandons

> **(8) que le Service, en guise de politique, soumette [le service du bureau régional d'Ottawa susmentionné] au régime de l'Administration centrale en matière de langues officielles aux fins des communications avec les bureaux bilingues et d'expression française.**

### Emprunt

Le troisième auteur important de messages unilingues anglais mentionné dans la 13e plainte était un service de l'Administration centrale. Ces messages enfreignaient la politique du gouvernement en matière de langues officielles.

Un certain nombre d'excuses peuvent être formulées au sujet de l'envoi de ces messages en une seule langue. Dans plusieurs cas, une partie importante du texte est extraite de documents écrits en anglais et envoyés par des services étrangers de renseignement ou d'autres organismes fédéraux. Le Service ne s'est pas senti obligé de traduire des textes anglais, d'origine nationale ou étrangère, dont il n'était pas l'auteur.

Cependant, nous constatons que tout renseignement en français était systématiquement et rapidement traduit du français à l'anglais. Un message qui comportait un texte en allemand, a été traduit en anglais, mais non en français.

Dans sa façon de s'en servir, ce service a recours à la traduction dans un seul sens afin de permettre aux employés anglophones de recevoir tous les messages dans leur langue, ce qu'il ne fait pas pour ses employés francophones.

### «Authenticité»

Le maintien de l'«authenticité» peut également être invoqué comme motif pour ne pas faire traduire des documents provenant de l'extérieur du Service. Malheureusement, cette prétention ne résiste pas à un examen plus poussé. En effet, si l'on poussait le raisonnement, il ne faudrait pas non plus faire traduire vers l'anglais, même à partir de langues étrangères. Autrement dit, on ne traduirait pas les déclarations émanant de sources humaines dans des langues ignorées des agents de renseignement qui ont pourtant besoin de savoir ce qui s'est dit. Voilà qui est manifestement absurde.

Deux des messages que nous avions étudiés étaient adressés spécifiquement à un agent de renseignement anglophone. L'Administration centrale devrait-elle communiquer (pour des questions opérationnelles et non personnelles) avec un employé de la région du Québec dans la langue officielle première de l'employé?

Nous pensons que l'esprit du bilinguisme officiel commande que, dans de tels cas, les messages soient envoyés dans les deux langues officielles en même temps, ou qu'ils le soient en français. Les messages opérationnels peuvent intéresser d'autres employés dans la région. La langue officielle première de l'agent en cause ne devrait pas constituer un problème. Tout employé de la région du Québec devrait être à l'aise en français, comme c'est le cas de cet agent en particulier.

À nouveau, la raison de l'«urgence» fut soulevée. À part une exception possible, il nous a semblé qu'aucun des messages mentionnés dans la 13e plainte n'était trop urgent pour ne pas souffrir des délais de traduction raisonnables, disons cinq jours.

### Capacité de traduction

Tel qu'il appert de la réalité, le Service ne possède tout simplement pas les moyens nécessaires pour exécuter assez rapidement la traduction de l'anglais au français. Par conséquent, nous recommandons

> **(9) que le Service accorde priorité à l'accroissement de sa capacité de traduction afin que les documents soient produits assez rapidement en français pour qu'il n'y ait pas de conflit entre les exigences concernant l'efficacité du service et celles régissant la politique des langues officielles.**

# 5. Ouvrages de référence unilingues

Au cours de notre enquête en juillet 1986, le SCRS a publié un guide de rédaction des directives en anglais seulement.

Même si rares peuvent être les occasions où il est vraiment impossible de fournir aux employés des messages de service dans la langue officielle qui convient, les ouvrages de référence doivent, sans faute, exister simultanément dans les deux langues.

Les employés qui utilisent le français comme langue de travail ont droit à la même aide pour exécuter leurs fonctions que ceux qui utilisent l'anglais. Ce droit est manifeste dans la garantie que donne la Constitution à l'anglais et au français d'«un statut égal» et «de droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada» (article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Nous recommandons :

> **(10) que le Service publie, en 1987, un équivalent français du guide de rédaction des directives.**

Nous n'avons pas eu la possibilité d'établir si d'autres ouvrages de base existaient actuellement en une seule langue. Par conséquent, nous recommandons

> **(11) que le Service publie, d'ici le 31 décembre 1987, une version française de tout guide ou manuel distribué en anglais seulement.**

# 6. Profil linguistique des postes

L'unilinguisme anglais quasi monolithique qui prévaut à l'Administration centrale explique l'incapacité du Service de respecter les exigences de la politique sur les langues officielles.

Selon certains propos qu'il nous a été donné d'entendre, principalement dans la bouche de francophones, mais aussi dans celle de quelques anglophones, l'Administration centrale n'a pas désigné, depuis le 16 juillet 1984, un nombre suffisant de postes bilingues à Ottawa.

De plus, en vertu du moratoire décrit au chapitre 2, certains postes ont été désignés bilingues, mais ont été confiés à des titulaires qui ne possèdent pas une connaissance vraiment fonctionnelle du français.

### Plaintes

Plusieurs plaintes ont été déposées auprès du Comité et auprès du Commissaire aux langues officielles, dans lesquelles on conteste l'attribution du niveau B, bilingue non impératif (BNI), à certains postes clés à l'Administration centrale. Rappelons que BBB correspond au niveau intermédiaire de compétence dans la langue officielle seconde, tel qu'établi par la Commission de la fonction publique. Pour les francophones, l'attribution du niveau BBB-BNI à un poste signifie qu'«une connaissance minimale du français serait souhaitée, mais que ce n'est pas un critère de sélection». Le manque de postes bilingues perpétue le cantonnement du français au statut de langue de traduction.

Au fait, les désignations BBB-BNI sous-estiment le niveau de bilinguisme que les francophones se sont efforcés d'atteindre. Si les postes étaient désignés «bilingues impératifs» conformément aux besoins réels, plusieurs reviendraient à des employés francophones qui sont, en général, plus bilingues que leurs collègues anglophones, ce qui favorisait le rétablissement d'un certain équilibre linguistique à l'Administration centrale.

Sur le plan pratique, le moratoire imposé à la formation linguistique a profité aux anglophones unilingues. Cet avantage, peut-être temporaire, est survenu à un moment crucial et décisif, à une époque où se dessinaient les carrières vers le sommet.

### Besoins des anglophones

Même si l'on note des attitudes variées chez les employés anglophones d'Ottawa, qu'ils soient du bureau régional ou de l'Administration centrale, la plupart s'opposent ouvertement à tout resserrement des critères linguistiques. Nous avons déjà parlé de la menace d'un mouvement de ressac au chapitre 2. Nombre d'anglophones unilingues estiment être incapables d'apprendre le

français. Ils voient donc dans la désignation de postes bilingues impératifs une entrave à leur plan de carrière.

Vu le retard que doit rattraper le Service, notre rapport insiste sur le respect des exigences du bilinguisme officiel.

Mais les préoccupations des employés anglophones doivent être considérées sérieusement. Certaines de nos recommandations les visent tout particulièrement, surtout celles contenues dans le prochain chapitre, concernant la formation en langue seconde, qui devrait faciliter l'accès aux postes bilingues à un plus grand nombre d'anglophones. Il en va de même quant à nos recommandations sur les intentions du Service à l'égard des unilingues occupant actuellement des postes bilingues.

Nous espérons avoir en outre laissé clairement entendre qu'il devra y avoir toujours place pour les unilingues qui veulent mener des carrières utiles et enrichissantes à l'échelon régional, même si plusieurs postes, surtout à l'Administration centrale et au niveau de la direction, exigent le bilinguisme. D'autres organismes fédéraux ont mis en place le bilinguisme officiel sans confiner les unilingues à l'immobilisme systématique, dans des emplois anodins. Il n'y a pas de raison pour que le Service agisse autrement.

### Deux périodes

Le SCRS invoque comme circonstances atténuantes les contraintes de la transition qui, au cours des deux premières années, l'ont forcé à négliger les exigences de la politique sur les langues officielles. Les choses reviennent maintenant à la normale, affirme-t-il.

Pour bien comprendre la situation, il peut s'avérer utile de faire la distinction entre la période du moratoire et celle qui lui est postérieure.

Des documents provenant du SCRS en dates de septembre et d'octobre 1984 décrivent la décision prise en septembre 1984 par le comité de direction afin d'imposer un moratoire. D'aucuns prétendent que celui-ci n'a duré qu'un an, mais tout semble indiquer qu'il a été maintenu pendant deux ans. De toute façon, la formation linguistique a débuté en septembre 1986.

Le Service soutient que, sans cette mesure temporaire d'exception, il lui aurait été impossible de doter les postes clés de personnes possédant les capacités opérationnelles voulues; la formation linguistique à plein temps au départ aurait été à l'encontre de l'objectif poursuivi en retirant de leurs postes des gens compétents à un moment critique.

### Répercussions sur les communications

On nous a également laissé entendre que le moratoire avait été vu comme un moyen d'exempter les employés de communiquer en français avec leurs subalternes francophones, au bureau régional du Québec en général, et

avec des membres francophones du public. Cette hypothèse ne repose pas sur des preuves écrites, mais plutôt sur un constat : le français n'était habituellement pas employé quand il aurait dû l'être.

La direction a été, semble-t-il, également très parcimonieuse sur les renseignements divulgués à ses employés au sujet du moratoire. Cette attitude avait sans doute pour objet de ne pas attiser la flamme et peut-être de permettre une certaine latitude pour s'ajuster aux revirements de situations.

Mais le secret a également engendré le tumulte en permettant aux employés francophones de s'imaginer ce qu'ils voulaient. Étant donné le fossé culturel que nous avons constaté, il est nul besoin d'accuser la direction de malice ou de mauvaises intentions. Mais l'étonnement et l'irritation des employés francophones sont tout autant compréhensibles.

### Après le moratoire

Nous sommes maintenant entrés dans la période post-moratoire puisque, selon la direction, la situation a été largement corrigée. Cependant, nous assistons encore à des retards étonnants.

Le 19 mai 1986, le comité de direction du SCRS approuvait le principe d'un plan d'action en matière de langues officielles. Un guide d'élaboration du plan fut préparé et remis, le 5 juin 1986, à tous les directeurs généraux.

Il exige notamment que soit rempli un formulaire intitulé : «Relevé des exigences linguistiques des postes et des capacités linguistiques des titulaires» qui servira au Chef, Langues officielles, pour effectuer son évaluation. Il exige également que chaque service se fixe des objectifs et adopte des échéanciers en vue de respecter la politique en matière de langues officielles dans trois domaines : langue utilisée pour le service au public, langue de travail, et pleine participation des deux groupes linguistiques officiels.

### Défauts de réaction

Comme l'indique un rapport d'avancement en date du 2 septembre 1986, ce ne sont pas tous les services qui ont respecté l'échéance du 31 août 1986 pour remettre leurs rapports.

En outre, les relevés doivent être vérifiés à partir de documents officiels pour éviter que certains titulaires de poste puissent prétendre être plus bilingues qu'ils ne le sont en réalité. C'est là un lourd travail pour lequel le Chef, Langues officielles n'a pas encore obtenu le personnel nécessaire.

C'est pourquoi il a demandé qu'on lui remette les listes des employés :

a) qui occupent des postes désignés bilingues impératifs et bilingues non impératifs;

b) qui perçoivent une prime de bilinguisme;

c) qui ont subi des tests de langue (les résultats doivent être joints); et

d) qui ont suivi un programme de formation linguistique.

Il doit apparemment attendre un délai excessivement long pour obtenir ces documents de base. Il ne les avait d'ailleurs pas quand nous lui avons demandé de nous les montrer. Par conséquent, le Chef n'a pu mettre en oeuvre certaines décisions de la haute direction.

Par exemple, selon les politiques du Service, l'entière priorité en matière de formation linguistique doit être accordée aux employés qui occupent des postes pour lesquels ils ne satisfont pas aux exigences linguistiques. Toutefois, comme nous l'avons vu, le Chef, Langues officielles a été incapable d'établir qui appartenait à cette catégorie d'employés. Par conséquent, il ne pouvait déterminer s'ils ont été avisés de la nature conditionnelle de leur nomination afin de pouvoir

a) les informer au besoin qu'ils ont deux ans pour se conformer au profil linguistique de leur poste, et

b) les inscrire sur la liste prioritaire de l'école de langue.

En d'autres termes, si le moratoire a officiellement pris fin, les problèmes, eux, perdurent. Nous recommandons donc

**(12) que le Service dresse, d'ici le 31 mars 1987, une liste des employés : a) qui occupent un poste désigné bilingue impératif ou bilingue non impératif; b) qui touchent une prime de bilinguisme; c) qui ont subi des tests de langue (préciser les résultats à ces tests); et d) qui ont suivi un programme de formation linguistique.**

## Concours

Les avis de concours ont été distribués tout récemment en septembre et en octobre 1986 sans que le Chef, Langues officielles n'en ait approuvé les exigences linguistiques. Aucun des postes n'était désigné bilingue impératif. Nous recommandons

**(13) qu'aucun poste vacant ne soit doté et qu'aucun concours de sélection ne soit tenu avant que le Chef, Langues officielles n'ait établi le profil linguistique du poste visé.***

* En raison de retards inévitables dans la présentation de notre rapport spécial, ces dates étaient peu réalistes. Nous proposons maintenant le 30 juin 1987 comme échéance.

Nous recommandons également

**(14) qu'avant l'expiration du plan spécial, tous les postes vacants à l'Administration centrale, de niveau IO-5 ou supérieur (ou l'équivalent) : a) soient désignés bilingues impératifs ou b) soient désignés par le Chef, Langues officielles comme un poste où il y a des contacts quotidiens avec la région du Québec.**

**(15) que les postes de niveau EX et supérieur soient désignés bilingues impératifs dans la mesure permise par les règlements du Conseil du Trésor et selon le calendrier suivant : a) tous les postes de niveau EX-1 d'ici le 1er janvier 1989; b) tous les postes de niveau EX-2 d'ici le 1er janvier 1990; et c) tous les postes de niveau EX-3 et supérieur d'ici le 1er janvier 1991.**

Précisons que les recommandations 13 et 14 visent les postes actuellement vacants ou qui le seront dans l'avenir. La recommandation 15 précise que soient désignés bilingues impératifs les postes situés dans les zones géographiques et administratives où les règles du Conseil du Trésor l'exigent déjà des autres organismes fédéraux. Certains postes demeureront bilingues non impératifs, voire unilingues.

De plus, et afin que le Service ne se sente pas les mains trop liées, nous recommandons

**(16) que, durant la période visée par le plan spécial, le directeur ait le pouvoir de désigner bilingues non impératifs des postes particuliers parmi ceux envisagés dans les recommandations 14 et 15.**

Nous constatons que le niveau BBB de compétence linguistique n'est pas très élevé et que l'aisance dans une langue seconde peut s'estomper si la pratique n'est pas régulière. Par conséquent, nous recommandons

**(17) qu'il y ait, tous les cinq ans, une révision obligatoire des qualités linguistiques des employés.**

## Recrutement

À long terme, le moyen d'éviter les difficultés dans le respect des profils linguistiques des postes clés consiste à s'assurer que le bilinguisme est

répandu chez le personnel de tous les niveaux. Nous nous permettons de rappeler une des recommandations formulées dans un rapport antérieur :

**(18) que le bilinguisme demeure un critère important au moment du recrutement.**

Comme moyen important d'y arriver, nous recommandons de plus

**(19) que le Service se lance ouvertement et activement dans le recrutement de candidats, de préférence bilingues, sur les campus des universités anglophones et francophones.**

Dans sa recherche d'employés bilingues, le Service doit également se rappeler qu'il lui faut recruter davantage de femmes et de Canadiens allophones (qui ne sont pas d'origine anglaise, ni française), afin de rétablir l'équilibre dans la composition de son personnel. Ces femmes et ces Canadiens peuvent, bien sûr, être bilingues. Et il n'y a aucun doute que ces Canadiens d'autres origines amélioreront également plus que toutes autres recrues, la capacité du Service en langues étrangères.

Nous constatons que l'entière participation des membres des deux groupes linguistiques officiels (peu importe l'origine ethnique) figure parmi les objectifs de la politique du SCRS en matière de langues officielles. Forts de cette constatation nous reprendrons ici deux autres recommandations que nous avions déjà formulées :

**(20) que soient élargies les possibilités de recrutement et que le SCRS agence ses systèmes d'embauche et de dotation en personnel de façon à assurer le recrutement d'un nombre raisonnable de francophones; et**

**(21) que davantage de francophones soient embauchés aux niveaux supérieurs, surtout dans les groupes opérationnels.**

Le recrutement accru de francophones bilingues ne doit toutefois pas devenir un moyen de répandre davantage le bilinguisme tout en évitant d'embaucher des anglophones bilingues et d'offrir une formation efficace dans leur langue seconde.

# 7. Formation linguistique

Commençons tout de suite par les bonnes nouvelles : le 15 septembre 1986 sonnait officiellement le glas du moratoire.

Six genres de cours de formation étaient envisagés : des cours à plein temps dispensés par la Commission de la fonction publique; des cours de base (à temps plein ou à temps partiel, cycliques, du soir, etc.); des cours de perfectionnement; des cours spécialisés; des stages d'immersion et des cours internes. Cette politique permet une souplesse suffisante pour que les nécessités du service ne fassent pas obstacle à la formation dont a besoin le personnel clé.

### Priorités

Cette politique fixe également un ordre de priorité quant à l'admission à la formation. Les priorités sont décroissantes :

01 employé(e) unilingue nommé(e) à un poste bilingue (nomination conditionnelle);

02 titulaire unilingue d'un poste bilingue afin de respecter les exigences de son poste;

03 titulaire bilingue d'un poste bilingue qui doit améliorer ses compétences linguistiques;

04 titulaire unilingue d'un poste unilingue qui désire entreprendre une formation linguistique.

En septembre, huit employés du groupe prioritaire 01 se sont inscrits à plein temps à des cours que donne la Commission de la fonction publique à son école du chemin Carson. Quelque 50 employés se sont inscrits au cours du soir de la Commission de la fonction publique. Cinq employés ont obtenu le remboursement de leurs frais pour assister à des cours du soir donnés par un organisme de l'extérieur.

Tous ces employés sont des anglophones qui apprennent le français et qui, pour la plupart, travaillent à l'Administration centrale. Les autres appartiennent aux bureaux régionaux de Toronto et d'Ottawa.

Un certain nombre d'employés francophones auraient certes également intérêt à suivre des cours de langues, puisqu'il faudra parler couramment l'anglais pour accéder aux échelons supérieurs du Service.

### Efficacité de la formation en langue seconde

Un problème fondamental réside dans le fait que bon nombre d'employés, les anglophones comme les francophones, ne croient pas à l'efficacité de la formation linguistique.

Ce furent les employés d'expression anglaise qui insistèrent davantage sur la futilité d'envoyer un employé rémunéré passer six mois à Carson Road, si cette personne n'est pas suffisamment motivée et si elle doit retourner inévitablement dans un milieu unilingue anglais (surtout dans la région d'Ottawa) où elle perdra peu à peu ses compétences en langue seconde. De leur côté, les francophones ne considèrent pas comme bilingue un employé qui possède seulement le niveau BBB en français.

Bien des arguments nous amènent à penser que l'outil le plus efficace de formation en langue seconde est l'immersion.

Nous recommandons

> **(22) que le Service élabore un programme permettant l'immersion en langue seconde.**

### Portée de la formation en langue seconde

L'efficacité de la formation en langue seconde se situe également à l'échelle de l'organisme. Il est question ici du nombre de cadres et d'employés qui deviennent non pas simplement bilingues, mais suffisamment bilingues.

De toute manière, seuls quelques employés anglophones supplémentaires possédant le niveau BBB en français ne changeront pas grand-chose. Le Service ne sera pas fonctionnellement bilingue tant que les employés ne pourront pas s'adresser à leurs supérieurs dans leur langue maternelle avec la certitude d'être compris et l'assurance qu'un dialogue utile est possible.

Bien qu'il soit difficile d'établir des statistiques sur l'écart entre le personnel bilingue et les besoins de bilinguisme, on est en droit de craindre qu'au rythme actuel des études à plein temps en langue seconde, il faudra un certain temps pour simplement s'occuper des employés qui font partie des groupes prioritaires 01 et 02. Par conséquent, nous recommandons

> **(23) que, d'ici l'expiration du plan spécial, le Service ait mis en place un calendrier de formation linguistique de tous les employés unilingues qui occupent des postes désignés bilingues (impératifs ou non impératifs).**

### Titulaires unilingues

On ne s'est pas vraiment encore attaqué à la question des employés unilingues qui occupent des postes bilingues. Qu'adviendrait-il de ceux qui

a) ne sont pas admis à des cours de formation linguistique parce qu'un pré-test les a déclarés inaptes («untrainable»);

b) refusent ou omettent de s'inscrire à des cours;

c) échouent aux cours; ou qui

d) réussissent, mais perdent par la suite leur capacité de fonctionner dans la langue seconde?

Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un problème épineux; il sera difficile, voire impossible, de plaire à tout le monde. Mais comme il faudra bien s'y attaquer, nous recommandons

**(24) que le Service décide officiellement, d'ici le 1er juillet 1987, de la manière dont il traitera les employés unilingues qui occupent des postes bilingues et qui : a) ne sont pas admissibles aux cours de langue seconde; b) refusent ou omettent de s'inscrire à de tels cours; c) échouent à de tels cours; ou d) perdent éventuellement leur capacité dans la langue seconde.**

# 8. L'académie Sir William Stephenson

Nous avons affirmé, dans d'autres documents, notre admiration face à la rapidité avec laquelle le SCRS avait mis sur pied un programme de formation à l'intention des recrues. Cependant, dans le cadre de la politique en matière de langues officielles, cette réalisation n'a pas été sans comporter de graves faiblesses.

En résumé, en vertu du moratoire imposé à la politique en matière de langues officielles durant la transition, le Service a décidé que la formation à l'académie Sir William Stephenson serait d'abord dispensée en anglais seulement.

Il y avait également un déséquilibre remarquable sur le plan linguistique au sein du premier groupe — un seul francophone. Dans l'empressement qui a marqué la transition, on n'a pas pris soin de se livrer à une vérification de la langue maternelle ni des langues parlées par les 3 400 candidats avant que les «rescapés» de la première étape de sélection ne se présentent devant le jury national.

Se rappelant ces difficultés, une source haut placée nous a avoué avoir commis un impair («we goofed»). Cette personne nous a affirmé s'être emportée à l'époque, parce qu'on ne lui avait pas fait savoir, deux ou trois mois plus tôt, que les francophones — et les femmes également — étaient sous-représentés dans ce premier groupe.

Le premier corps professoral se composait également presque entièrement d'unilingues anglophones.

Nous recommandons

**(25) que le Service déclare l'académie Sir William Stephenson officiellement bilingue.**

Comme il s'agit de recrutement, nous reprenons également dans les présentes la recommandation que nous avons déjà formulée, à savoir

**(26) que le SCRS embauche dans les plus brefs délais un polygraphiste de langue française.**

# 9. Formation continue

Nous avons entendu une variété de plaintes au sujet des programmes de perfectionnement professionnel. Les employés francophones nous ont affirmé qu'il n'y avait pas assez de cours offerts en français ou sous forme bilingue. Ils ont ajouté qu'on les incite sans cesse à assister aux séances unilingues anglaises, plutôt que d'attendre que des séances, moins fréquentes, françaises ou bilingues soient présentées.

### Cours offerts

Un projet de document, approuvé le 17 juillet 1986, qui allait devenir le chapitre 10 du Guide de l'administration du personnel, révèle le grand nombre de cours offerts en anglais, dont la ventilation est la suivante :

| | |
|---|---|
| Cours donnés en anglais seulement | 12 |
| Cours donnés en anglais et en français | 20 |
| Cours donnés en anglais et en français ou sous forme bilingue | 2 |
| Cours donnés en anglais et sous forme bilingue, mais non pas en français | 1 |
| TOTAL | 35 |

Aucun cours n'est offert en français seulement. Plus du tiers, 12 sur 35, ne sont pas offerts en français ou sous forme bilingue. Mais tous les cours sont offerts en anglais.

### Fréquence

Les cours donnés en français présentent également une fréquence inférieure à celle de cours identiques donnés en anglais. Voici les raisons qui furent invoquées à ce propos

a) Les employés francophones sont moins nombreux que les anglophones, par conséquent une moins grande fréquence permet de satisfaire à la demande.

b) Certains francophones préfèrent suivre le cours en anglais.

c) Plusieurs conférenciers sont des agents de renseignement ou des sources humaines associés aux services américains et britanniques,

évidemment unilingues et très réfractaires à la présence d'«étrangers», à titre d'interprètes.

De toute façon, nous a-t-on informés, un encadrement en français est offert en dehors des heures de travail aux francophones qui en font la demande.

**Préférence**

Nous devons admettre que nous entretenons des doutes quant à la prétendue préférence des francophones pour les études en langue anglaise. Plusieurs francophones s'inscrivent à des cours en anglais, même quand un cours équivalent existe en français, mais on peut trouver plusieurs raisons à cela, et elles n'ont rien à voir avec la préférence :

a) le moment de l'année où le cours est donné en anglais peut convenir davantage;

b) l'employé préfère le «vrai» cours en anglais, pour être en présence des sommités canadiennes, britanniques ou américaines, plutôt qu'un succédané en français dispensé par des conférenciers moins prestigieux (souvent des employés du SCRS);

c) les employés peuvent préférer les échanges avec leurs homologues canadiens-anglais, plutôt que de se retrouver en vase clos avec des collègues francophones qu'ils côtoient tous les jours;

d) l'atmosphère qui règne au sein du Service est telle qu'il peut être avantageux pour des employés francophones de montrer qu'ils peuvent communiquer efficacement en anglais; et

e) les responsables locaux ou nationaux du programme de formation permettent aux employés francophones de suivre le cours dans la langue de leur choix, mais leur rappellent que le cours ne sera peut-être pas donné en français «si le nombre d'inscriptions ne le justifie pas».

Cette dernière raison comporte une prophétie qui ne peut que se réaliser. En effet, plus grand sera le nombre de francophones inscrits à des cours en anglais (par crainte que des séances semblables ne leur soient pas offertes en français dans un délai raisonnable), moins forte sera la demande pour de telles séances et donc elles seront moins fréquentes.

Loin de nous l'idée de sous-entendre qu'une telle pensée machiavélique se cachait derrière ce qui se voulait sans doute un conseil judicieux.

Mais, une fois de plus, cette situation fait ressortir les dangers d'une attitude mitigée face au bilinguisme officiel. Nous estimons que le Service devra déployer des efforts particuliers en vue d'offrir davantage de cours en français, même si, au départ, le nombre ne le justifie pas, et ce afin de rompre le cercle vicieux.

Les langues officielles constitueraient un élément dans la mise en oeuvre de deux recommandations que nous avons déjà formulées et que nous rappelons dans les présentes :

> **(27) que le SCRS reconnaisse que les occasions de perfectionnement peuvent compléter la formation didactique et qu'il encourage davantage les discussions en cette matière au moment de l'évaluation annuelle des employés, et**
>
> **(28) que les besoins en matière de formation et de perfectionnement soient déterminés sur une base annuelle, que les superviseurs soient encouragés à accorder plus d'importance à ces besoins et que ces plans soient revus régulièrement pour vérifier leur mise en oeuvre.**

Par occasions de perfectionnement, nous entendons, entre autres, l'affectation temporaire à des projets spéciaux ou à d'autres emplois qui offrent la possibilité d'apprendre quelque chose d'utile.

# 10. Prime de bilinguisme

Un agent de renseignement a entamé des poursuites judiciaires afin d'obtenir la prime annuelle de bilinguisme de 800 $, normalement versée aux fonctionnaires qui utilisent les deux langues officielles dans leur travail. Au SCRS, la prime est versée aux employés aux écritures bilingues, mais pas aux agents de renseignement.

En général, les collègues francophones de cet agent lui ont souhaité bonne chance et ne refuseront pas les 800 $ par année. Mais ils ne lui ont apporté que peu d'appui concret. Certains comparent même la prime au plat de lentilles d'Ésaü : elle amène les francophones à renoncer à leur droit de s'exprimer dans leur langue maternelle au sein du Service contre 800 $ par année. Ils estiment que le bilinguisme devrait être normal et naturel chez les employés du SCRS.

### Appui des anglophones

D'autre part, la prime fait l'objet d'un appui notable chez les anglophones qui la considèrent comme un objet de motivation pour apprendre l'autre langue et pour maintenir l'habileté acquise.

Nous souscrivons en principe à la proposition faisant du bilinguisme une exigence normale pour la majorité des employés, tant anglophones que francophones, sans récompense financière spéciale en retour.

Mais, tant que la prime fait partie du programme des langues officielles du gouvernement, ce serait manifester un désengagement complet vis-à-vis du bilinguisme que de la refuser à certains employés. La prime offre au Service un moyen de manifester son engagement en termes clairs et concrets, de soutenir cette cause à même ses deniers. Par conséquent, nous recommandons

> **(29) que le Service verse la prime de bilinguisme aux employés bilingues dans toute la mesure permise par les règlements du Conseil du Trésor.**

Il faut clairement faire comprendre, cependant, que la prime ne peut en aucune façon annihiler le droit des employés francophones (et anglophones) de communiquer, dans certains cas, dans leur propre langue.

# 11. Poste de chef, Langues officielles

La nomination d'un Chef, Langues officielles (CLO), en mai 1986 constituait une étape importante. Reste à savoir si cette mesure nous mènera aussi loin qu'elle le pourrait et le devrait.

La décision prise dernièrement de faire relever directement le Chef, Langues officielles, du sous-directeur de l'Administration est un indice encourageant de l'importance que le Service entend accorder aux langues officielles.

### Pouvoirs du Chef

Cependant, les pouvoirs que détient le Chef, Langues officielles dépendront principalement des activités dans lesquelles il a compétence. Pour être efficace, il doit détenir des pouvoirs véritables dans un certain nombre de secteurs où l'emploi des langues officielles est de première importance. Nous recommandons

> **(30) que le Service établisse un nouvel ordre hiérarchique afin que le Chef, Langues officielles ait compétence sur l'utilisation systématique, efficace et simultanée des deux officielles dans : a) les traductions de l'anglais au français et du français à l'anglais; b) la formation et le perfectionnement; c) les renseignements généraux; d) les directives et guides administratifs; e) le matériel audio-visuel; f) le recrutement sur les campus universitaires; g) l'académie Sir William Stephenson; et h) les programmes informatiques.**

Naturellement, nous ne proposons pas que les services administratifs chargés de ces activités relèvent directement du Chef. Il faut cependant mettre au point des mécanismes qui lui permettront d'influencer réellement et directement l'emploi des deux langues officielles.

### Personnel, Langues officielles

Le Chef, Langues officielles n'avait pour tout personnel qu'un seul commis; ce qui n'était résolument pas assez. Deux membres du Bureau du Commissaire aux langues officielles nous ont confirmé que des organismes fédéraux de taille semblable ont, en moyenne, une équipe composée de cinq ou six agents à plein temps. Par conséquent, nous recommandons

**(31) que le bureau du Chef, Langues officielles soit doté d'un nombre suffisant d'employés.**

Il faudra peut-être des années-personnes supplémentaires, de façon temporaire, pour la période du plan spécial que nous avons recommandé.

# Partie II

# Relations de travail

# 12. Vices de communication

Le SCRS connaît effectivement, sur le plan des relations de travail, certains problèmes qui sont venus amplifier les craintes de nombreux employés. Il s'agit en quelque sorte d'un cercle vicieux où tout le monde prête les pires intentions à tout le monde.

Il serait malvenu de fermer les yeux sur quelques-uns des problèmes auxquels le SCRS a dû inévitablement faire face. En raison du peu de temps et des maigres ressources dont elle disposait, la direction a été forcée d'improviser, c'est-à-dire de nombreuses décisions étaient fondées davantage sur l'intuition et l'expérience que sur la planification et la politique. Il ne faut donc pas s'étonner que certaines décisions, perçues comme arbitraires, aient semblé confirmer les rumeurs de discrimination ou de favoritisme.

Les problèmes propres à la période de transition tombent peu à peu dans l'oubli, mais certaines barrières pourraient subsister encore longtemps, à commencer par la nature même du Service.

Comme tout autre organisme voué à la sécurité et au renseignement, le Service doit limiter au maximum l'information qui est diffusée. Cela va de soi. Il reste que le principe du besoin de savoir risque à tout moment de faire se confondre «renseignements d'ordre courant» et «renseignements de sécurité», jetant ainsi de l'ombre là où les employés qui ne comprennent pas les motifs de certaines décisions soupçonnent déjà le pire.

### Réminiscences de la GRC

Nombre d'employés, de tous échelons, affichent une certaine nostalgie de leur passage à la GRC, ce qui ne fait qu'ajouter aux difficultés dans les relations de travail et les communications.

Par habitude, beaucoup d'employés du SCRS continuent d'agir comme s'ils appartenaient toujours à une force policière, où les ordres sont suivis sans discussion.

Toutefois, bon nombre d'employés plus jeunes sont d'avis que leurs valeurs et leurs attentes doivent compter de la même façon que les vues de leurs supérieurs. Cependant, la sujétion d'un service de renseignement a forcément la primauté sur de tels sentiments. Il demeure que ce penchant pour l'égalitarisme et pour le respect des besoins de l'employé est relativement courant de nos jours, au Canada. La nostalgie des structures d'un service policier ne saurait empêcher le SCRS de prendre les mesures nécessaires pour s'adapter à son milieu et à la mentalité d'un nombre croissant de ses employés.

Un autre motif de grief dont le SCRS n'est toutefois pas responsable est l'impossibilité faite aux employés de poser leur candidature à un poste au sein

de la Fonction publique du Canada. Nous reprenons ici une recommandation que nous avons déjà faite :

> **(32) que le SCRS étudie les moyens à prendre, y compris les moyens légaux dont il dispose, pour permettre à ses employés d'occuper des postes au sein de la Fonction publique.**

### Transparence de l'administration

C'est avec plaisir que nous avons appris la parution prochaine d'un guide d'administration du personnel. Une fois apportées les précisions qui s'imposent, l'administration du SCRS et les rapports entre la direction et les employés s'en trouveront sans doute considérablement améliorés.

Plus le Guide d'administration du personnel sera répandu, plus le personnel sera en mesure de comprendre les décisions prises par la direction et d'en reconnaître le bien-fondé. À cet égard, nous recommandons

> **(33) que la direction distribue un exemplaire du guide dans toutes les unités et informe les employés qu'ils ont le droit de le consulter et de l'étudier à volonté.**

À cette fin, on doit comprendre le mot «unité» comme étant tout groupe d'employés placé sous la direction d'un cadre de niveau IO-4 ou PE-4, ou l'équivalent.

### Suivi

Selon nous, il convient de déployer des efforts tout particuliers pour régler au plus vite les problèmes de relations de travail et redonner au bilinguisme toute son importance au sein du Service.

Le Directeur semble en convenir aussi, car «l'établissement d'une politique plus saine en matière de gestion du personnel, ainsi que de meilleurs rapports entre la Direction et les employés» figurent parmi les quatre objectifs qu'il s'est fixés pour la prochaine année et dont il fait état dans un mémoire daté du 7 août 1986. Les sous-directeurs seront évalués d'après ces objectifs.

Selon la recommandation n° 2 concernant les langues officielles, la mise en oeuvre des mesures relatives aux relations de travail et aux langues officielles doit être surveillée par un sous-directeur des Projets spéciaux, dont le poste est à créer (page 11).

# 13. Griefs

Le traitement des griefs est une source importante de tension et de frustration pour les employés du SCRS, et ce, pour différentes raisons.

Vient d'abord le malaise qui règne sur le plan des communications. Dans le chapitre précédent, nous avons vu que certains employés ne savent plus trop ce qu'ils doivent penser d'un bon nombre des décisions prises par la direction. Il y a aussi la tendance de certains à estimer la direction incapable d'affirmer son autorité et à s'efforcer de tirer parti de la situation. «Au plus fort la poche» est leur devise.

## Retards

Les employés jugent également trop long et trop impersonnel le processus de traitement des griefs, surtout à la troisième étape, lorsque le bureau régional transmet le dossier à l'Administration centrale.

Le plaignant se sent alors presque toujours obligé de rédiger un long rapport et de joindre tous les documents pertinents, d'autant plus qu'il ne disposera d'aucun moyen de défendre verbalement son point de vue devant le Directeur ou toute autre personne chargée du dossier.

Il doit ensuite attendre plusieurs semaines - parfois plusieurs mois - avant de recevoir du Directeur une lettre qui s'ouvre inévitablement sur une première phrase d'excuses pour un délai inéluctable.

Nous ne croyons pas qu'il soit possible de régler ce problème en dégageant le Directeur de sa responsabilité légale d'examiner personnellement les griefs à cette étape du processus. Dans les forces armées ou dans la police, c'est là monnaie courante pour les officiers supérieurs, qui y passent d'ailleurs beaucoup de temps. Parce que la discipline et l'éthique occupent dans le domaine du renseignement une place qu'on peut qualifier pour le moins d'importante, cette responsabilité du Directeur doit être maintenue. Nous recommandons toutefois

> **(34) que l'unité des relations de travail soit dotée d'un personnel accru de façon à ce que les griefs puissent être traités plus rapidement.**

Il va sans dire que cette unité devrait être dotée de ressources, humaines et autres, qui lui permettent d'offrir les mêmes services dans les deux langues officielles.

### Justification

Par ailleurs, dans sa réponse, le Directeur n'a pas toujours donné les motifs de sa décision. Cette situation semble avoir été corrigée, mais il y a des exceptions. C'est pourquoi nous recommandons

> **(35) que le Directeur justifie sa décision dans chaque cas.**

Une simple réponse par oui ou par non prête flanc aux spéculations voulant que le Directeur soit mal informé.

### Arbitrage

L'absence d'un mécanisme d'arbitrage pour les griefs de la plupart des employés est l'une des principales faiblesses du système actuel. Les employés de soutien, représentés par le Syndicat des employés du Solliciteur général, peuvent renvoyer leurs griefs à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP). Les autres n'ont d'autres choix que de s'en remettre au Directeur, qui est à la fois juge et partie dans l'affaire.

Nous croyons savoir que le Service a demandé que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (LRTFP) soit modifiée de façon que ses employés puissent, eux aussi, avoir recours à l'arbitrage de la CRTFP, comme le prévoit déjà le paragraphe 8(3) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

> Les griefs renvoyés à l'arbitrage ne peuvent être entendus et tranchés que par un membre à temps plein de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique ...

Cependant, il ne nous apparaît pas certain que la modification proposée par le SCRS soit suffisante. En effet, conformément au paragraphe 91(1) de la *LRTFP*, un employé n'est autorisé à renvoyer, pour fins d'arbitrage, que les griefs qui découlent :

> a) de l'interprétation ou de l'application, en ce qui concerne (l'employé), d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, ou
>
> b) d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire.

### Protection insuffisante

L'alinéa a) ne s'applique pas réellement à la grande majorité des employés, qui ne sont pas syndiqués et qui, partant, ne sont visés par aucune convention collective ni aucune décision arbitrale. Dans les cas où il s'applique, par contre, le projet de modification ne permettrait de renvoyer qu'un très petit nombre de griefs, c'est-à-dire ceux qui découleraient d'une

mesure disciplinaire si sévère qu'elle pourrait se traduire par un congédiement, une suspension ou une perte monétaire. C'est pourquoi nous recommandons

> **(36) que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit modifiée de façon que tous les griefs puissent être tranchés par un seul et même membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui aurait la cote de sécurité appropriée.**

À cette fin, nous recommandons en outre

> **(37) que, dans ladite *loi*, le terme «convention collective» désigne aussi le Guide d'administration du personnel du SCRS.**

Si nous demandons que les griefs puissent être entendus par «un seul et même membre de la Commission», c'est naturellement, pour restreindre l'accès à des renseignements de nature délicate ayant trait à la sécurité. Certaines dispositions législatives empêchent la divulgation publique de renseignements se rapportant à la sécurité nationale, au cas où l'arbitrage serait suivi d'un recours aux tribunaux.

### Rôle de l'Association des employés

L'Association des employés du SCRS n'est pas un syndicat. Elle ne semble pas non plus disposée à accepter un pareil mandat et n'accepte pas nécessairement de s'acquitter de certaines responsabilités à caractère syndical, comme l'assistance des membres souhaitant déposer un grief.

Il reste que la plupart des employés non syndiqués sont souvent obligés de faire face, seuls, à l'imposante machine directoriale.

Nous croyons qu'il serait utile que l'Association accepte de servir d'arbitre. Nous préférons ne faire aucune recommandation officielle à cet égard, car c'est aux membres qu'il revient de prendre la décision. Rien n'empêche toutefois le gouvernement de favoriser la participation de l'Association aux procédures de règlement des griefs. C'est pourquoi nous recommandons

> **(38) que soient mis à la disposition de l'Association, grâce à des déductions prélevées à la source, les fonds requis pour régler les dépenses que supposent la procédure de règlement des griefs. Les mesures nécessaires seraient prises par l'Association elle-même, si la majorité de ses**

**membres l'y autorisent. Le montant des déductions serait déterminé de la même façon.**

Néanmoins, l'Association ne devrait pas, selon nous, être en mesure de bloquer un grief. Nous recommandons donc

**(39) que les employés du SCRS soient habilités à prendre l'initiative dans le dépôt d'un grief, si l'Association reste inactive.**

La loi devrait permettre à l'arbitre, si celui-ci le juge opportun, d'enjoindre à l'Association d'indemniser l'intéressé en conséquence.

# 14. Évaluations de rendement

Plusieurs employés se sont dit indignés par certaines remarques négatives portées dans leurs rapports d'évaluation, remarques qu'ils attribuent à l'antipathie réciproque les «unissant» à leurs supérieurs.

Toutefois, notre enquête n'a révélé aucun élément permettant d'affirmer avec certitude que les rapports d'évaluation aient été mensongers. Les cas qui ont été portés à notre attention constituent, selon toute apparence, des exemples classiques de situations où un employé n'aime pas son supérieur et attribue toute évaluation négative à l'antipathie que celui-ci pourrait lui porter.

Le nouveau guide d'administration du personnel s'étend longuement sur la question des évaluations et prévoit la constitution de divers comités de révision dont le rôle est justement de s'assurer que les rapports sont complets, exacts et justes, qu'ils ont été établis selon les mêmes règles pour tous les employés et qu'ils s'accompagnent des documents pertinents. Aucun de nos interlocuteurs n'a signalé d'abus qu'auraient commis l'un ou l'autre de ces comités.

Nous ne sommes pas en mesure de faire quelque observation que ce soit à propos du mode d'évaluation exposé dans le guide, vu que nous n'avons pas pu l'examiner en profondeur dans le délai qui nous était imparti.

# 15. Conversion

L'un des problèmes les plus explosifs qui ait été porté à notre attention concerne la procédure de conversion des agents de filature (des personnes faisant l'objet d'une enquête) voulant devenir agents de renseignement.

Ce problème s'est posé partout au Canada, mais nulle part de façon aussi aiguë qu'à Montréal, où des querelles d'ordre linguistique, politique et juridique (poursuites devant les tribunaux et plaintes à la Commission canadienne des droits de la personne) sont venues compliquer le dossier. Les remarques suivantes concernent principalement la situation qu'on retrouve à Montréal.

### Promesses

Il est clair que certaines promesses ont été faites à des agents de filature déjà à l'emploi de la GRC lors de la création du Service, en 1984. Ceux avec lesquels nous nous sommes entretenus affirment qu'on devait abolir la distinction qui existait entre les agents de renseignement (les «membres réguliers», comme on les appelait dans les services de sécurité de la GRC) et les agents de filature (les «special constables»). Ces deux groupes ne devaient plus former qu'une seule et même catégorie, et les perspectives d'avancement étaient appelées à devenir plus nombreuses. Les intéressés soutiennent aussi qu'ils devaient avoir la priorité absolue sur tout candidat de l'extérieur.

Il serait difficile d'exagérer l'importance de pareilles promesses. En effet, tout ce que les agents de filature peuvent attendre en guise d'avancement, peu importent leur zèle et leur compétence, c'est une augmentation de leur charge de travail. Par contre, les agents de renseignement peuvent espérer monter jusqu'aux plus hauts échelons de la hiérarchie. C'est manifestement l'espoir de devenir agents de renseignement qui a amené les agents de filature à accepter une mutation au SCRS, plutôt que de demeurer «special constables» à la GRC.

Toujours est-il que l'on a dès le début ouvert toutes grandes les portes aux recrues en provenance de Borden et, avec un minimum de formalités, à des enquêteurs déjà en poste à la GRC, au ministère de la Défense nationale ou ailleurs.

Les dirigeants du SCRS donnent une interprétation beaucoup plus étroite de la situation. Ils estiment avoir tenu parole en permettant aux agents de filature d'accéder au poste d'agent de renseignement sans avoir à fournir de diplôme universitaire (peu d'entre eux auraient d'ailleurs pu se plier à pareille condition) ni à suivre le cours offert par l'académie. Toutefois, ils ont procédé à une pré-sélection, comme s'il s'agissait de nouvelles recrues, mais ils sont aussi allés chercher des candidats à l'extérieur et dans d'autres services avant même d'en avoir terminé avec les agents de filature. De toute évidence, ceux-ci n'avaient pas la priorité absolue.

## Clause de mobilité

Les candidats à la conversion ont réagi vigoureusement à l'apparition soudaine d'un formulaire qui comportait la clause suivante :

> Je comprends qu'à titre d'employé du Service, je peux, à tout moment, être appelé à travailler n'importe où au Canada en fonction des besoins du Service.

Au moment de la distribution de ce formulaire, la direction du personnel a informé les candidats qu'en cas de réussite, ils seraient très probablement mutés à l'Administration centrale, à Ottawa.

Pour diverses raisons, les candidats de Montréal ont perçu cette démarche comme une tentative de dissuasion. Une fois le jeu commencé, toute nouvelle règle n'est-elle pas systématiquement considérée comme suspecte? Ils savaient également qu'on n'exigeait rien de tel des agents de renseignement qui étaient mutés des services de sécurité de la GRC au SCRS, ni des premiers diplômés de l'académie.

Enfin, il est bien connu, au SCRS et ailleurs, que peu de Québécois francophones sont disposés à quitter leur milieu pour aller se jeter dans «la fosse aux lions» qu'est l'Administration centrale, où ils se voient déjà relégués à des corvées comme la traduction.

Il ne faut donc pas s'étonner que les agents de filature de Montréal se soient sentis particulièrement visés par la clause de mobilité.

Ils auraient peut-être révisé leur position s ils avaient su que cette clause de mobilité avait été imposée à tous les nouveaux agents de renseignement (à l'exception de ceux qui jouissaient de droits acquis parce qu'ils étaient déjà en poste le 16 juillet 1984) et que, au printemps 1985, la direction avait pris une décision de principe portant que la première affectation des nouveaux agents de renseignement (recrues et autres) serait, de préférence, l'Administration centrale. Tous les diplômés de la deuxième promotion ont effectivement été envoyés à Ottawa. Les surveillants de Montréal ne semblaient pas être au courant de tous ces faits.

## Deuxième concours

La tenue d'un nouveau concours a été annoncée avant même que le premier n'ait pris fin à Montréal. Tout était déjà terminé dans d'autres régions, et il semble que la Direction avait décidé que, de toute évidence, un deuxième concours s'imposait. Tout cela a toutefois échappé aux candidats de Montréal, qui ne digéraient toujours pas la clause de mobilité et qui n'ont pas tardé, on le comprend, à se sentir de nouveau les victimes de manoeuvres douteuses.

### Tests psychologiques

Le programme de tests psychologiques appliqué dans les cas de conversion soulève surtout des problèmes d'ordre linguistique, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Si nous y revenons, c'est parce que cette question est étroitement liée aux relations de travail.

Au départ, ces tests se déroulaient en anglais, et ceux qui ont voulu les passer en français ont été forcés d'attendre six mois. Une pareille situation pouvait difficilement convaincre les agents de filature francophones de Montréal qu'ils étaient traités avec équité, surtout quand l'attente finit par durer six mois.

### Malaise sur le plan des communications

Les problèmes liés aux agents de filature témoignent principalement d'une incapacité de tenir ceux-ci suffisamment informés, et aussi de prévoir et d'empêcher les circonstances qui sont à la source du climat d'insécurité - pour dire le moins - qui règne chez les employés en poste au Québec.

Les agents de filature ont peut-être pris leurs rêves pour des réalités lorsqu'on leur a promis de nouvelles perspectives d'avancement au sein du SCRS. Si l'on y réfléchit un moment, on se rend compte que, prises dans leur sens le plus large, les promesses formulées vont à l'encontre du mandat confié à l'académie, lequel consiste à injecter du sang neuf dans le SCRS.

La colère des agents de filature reste malgré tout compréhensible, si l'on considère le peu qu'ils savaient des diverses conditions particulières à la conversion (clause de mobilité) et du déroulement du processus (le deuxième concours).

On ne peut que s'étonner aussi que le Service n'ait prévu que des tests psychologiques en anglais au début, et qu'il ait obligé à attendre six mois ceux qui voulaient passer ces tests dans leur langue maternelle (qui est aussi leur langue de travail). On conçoit mal que la direction n'ait pas prévu la réaction des intéressés.

Le plus triste dans cette histoire, c'est que certains gestionnaires continuent de ne rien comprendre à ce qui s'est passé, et qu'ils ont fini par se considérer comme les «victimes» des protestations émanant des employés de Montréal. Pareille attitude, si elle persiste, pourrait avoir des conséquences navrantes.

Dans l'attente que la situation soit rétablie, nous recommandons :

**(40) que, après s'être penché sur les perspectives de carrière qui s'offrent à ses employés, notamment ceux qui ne font pas**

**partie du groupe IO, le Service émette un énoncé de principes : a) décrivant lesdites perspectives; et b) précisant les mécanismes en place et les conditions à remplir pour passer d'un groupe à un autre.**

# 16. Limite à la contestation

En nous penchant sur les deux concours dont il vient d'être question, nous avons noté l'absence de règles de base qui devraient s'appliquer en cas de désaccord entre la direction et les employés. En effet, les employés mécontents, qui avaient l'impression que la direction leur faisait la sourde oreille, ont soumis leurs problèmes aux politiciens et aux tribunaux.

Pour des raisons de sécurité, nous ne croyons pas que les employés devraient régler leurs différends sur la scène publique. Il nous apparaît donc doublement important que, dans la mesure du possible, une certaine forme de critique soit permise au sein du Service. C'est pourquoi nous recommandons

**(41) que le Service émette à l'intention des employés un énoncé de principes : a) qui leur reconnaisse le droit de formuler certaines critiques, mais b) qui leur interdise aussi de faire preuve d'insubordination ainsi que de poser des gestes ou de tenir des propos qui constituent une insulte à l'endroit d'une personne ou d'un groupe en particulier. Cet énoncé de principes devrait être assorti d'exemples illustrant la différence existant entre, d'une part, une critique bien fondée, et un geste d'insubordination ou une insulte d'autre part.**

# 17. Mutations latérales

La crainte d'une mutation latérale sans avertissement ni explication est source d'insécurité pour certains employés, notamment pour ceux qui éprouvent de la satisfaction à travailler dans un domaine où ils ont fini par acquérir une certaine compétence.

Le Directeur doit garder sa prérogative en ce qui a trait aux mutations latérales pour pouvoir réorienter rapidement les priorités opérationnelles et administratives et pour éviter la sclérose autrement inéluctable des agents qui effectuent un travail ne comportant aucun défi.

### Le facteur humain

Il nous paraît toutefois que ce droit doive être exercé avec prudence, une attention particulière devant être accordée au facteur humain. L'harmonie dans les relations de travail n'est possible que dans la mesure où les employés sont convaincus que leurs intérêts sont vraiment pris en considération. Ils doivent au moins pouvoir toujours compter recevoir des explications quant à l'impossibilité d'éviter certaines mesures qu'ils n'approuvent pas. Nous recommandons donc

> **(42) que le Service émette, à l'intention des employés, un énoncé de principes indiquant les raisons et les avantages de mutations latérales périodiques, et précisant les conditions dans lesquelles ces mutations doivent s'effectuer.**

Nous suggérons en outre que, par souci d'équité, le Service accorde aux personnes désignées pour une mutation latérale la possibilité de faire entendre leur point de vue avant que la décision finale ne soit prise.

### Effets sur la spécialisation

La prudence à l'égard des mutations est presque aussi importante pour le Service lui-même que pour les employés.

En effet, l'employé qui travaille sans cesse dans la crainte d'une mutation latérale ne sera peut-être pas disposé à se spécialiser et à y consacrer le nombre d'années nécessaire. En demeurant généralistes, certains employés verront sans doute la possibilité de se garantir de bonnes évaluations annuelles, peu importent leurs fonctions. La direction aura peut-être plus de difficultés à les persuader de prendre des cours spécialisés. Ironiquement, elle risque même de pouvoir de moins en moins intervenir de façon efficace lorsque des connaissances et des compétences spécialisées deviendront nécessaires.

Ce qu'il faut viser, de toute évidence, c'est un équilibre suffisant entre spécialistes et généralistes, et cet objectif doit être pris en considération dans le cas des mutations.

# 18. Promotions

Le problème que pose le système de promotion par voie de concours est simple : les employés ne lui accordent aucune confiance.

D'aucuns continuent de réclamer l'adoption du système de promotion appliqué à la GRC et basé principalement, selon toute apparence, sur l'ancienneté. Ce critère n'a pas sa place dans le système en vigueur dans la fonction publique.

Nous estimons, quant à nous, que ce dernier système est le mieux indiqué pour le SCRS et qu'il devrait être préservé. Il correspond d'ailleurs mieux à l'objectif de «banalisation» que le Parlement s'est fixé dès le départ lorsqu'il a décidé de mettre en place un organisme distinct de la GRC.

D'autres employés, plus nombreux, acceptent en principe le système des concours, mais le jugent corrompu par le favoritisme et la discrimination.

### Plus de griefs

Selon la direction du personnel du SCRS, les concours d'avancement donnent lieu à un plus grand nombre de griefs que toute autre facette des relations de travail. Naturellement, le candidat déçu blâmera toujours le système, ou la façon dont il est appliqué, plutôt que de reconnaître la compétence du candidat choisi.

Il faut aussi admettre que quiconque travaille dans le domaine de la sécurité et du renseignement est conscient - et à juste titre - que «le savoir, c'est le pouvoir». Dans de pareilles circonstances, un gestionnaire qui laisse courir le bruit qu'il «s'occupe de la carrière du jeune Untel» risque de déclencher en peu de temps de violents remous.

Les francophones en particulier n'ont pas l'impression d'appartenir au «clan» et, partant, se sentent exclus systématiquement chaque fois qu'il y a une promotion intéressante.

### Efforts à fournir

Une fois de plus, nous croyons que le Service devrait s'efforcer d'éviter que ne se répandent davantage certaines allégations voulant que le système soit faussé et biaisé. Nous recommandons donc

> **(43) que le Service adopte une politique portant qu'un jury de sélection doit être composé de trois personnes : a) le supérieur immédiat du titulaire du poste en cause; b) un superviseur (du même échelon) venant d'une**

**autre direction du Service et c) un agent de la Commission de la Fonction publique ayant la cote de sécurité nécessaire. Que le document de politique soit diffusé à la grandeur du Service afin que tous les employés en connaissent l'existence et puissent facilement en obtenir un exemplaire.**

Comme pour tout autre concours tenu dans la fonction publique, les agents de la Commission veilleraient, à titre indépendant, à ce que les règles soient respectées.

Conformément à notre thème général de la transparence au niveau de l'administration, nous recommandons

**(44) que les noms des membres de chaque jury de sélection soient rendus publics avant que ne commencent les entrevues.**

Les recommandations qui suivent, que nous avons déjà présentées, demeurent valables :

**(45) que le SCRS fasse clairement mention des critères de sélection finale dans ses avis de concours;**

**(46) que le SCRS continue d'étudier les moyens d'améliorer le système de concours, comme le recours à des épreuves écrites permettant de juger de l'aptitude à communiquer;**

**(47) que le SCRS surveille les répercussions que le système de concours a sur la spécialisation et la continuité d'emploi; et**

**(48) que le SCRS établisse, à l'intention de ses employés, un service d'orientation professionnelle composé de spécialistes.**